UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROPUR-PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
CURSO DE DOUTORADO

WALTER MORALES ARAGÃO

IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS:
A ocorrência e as causas de um efeito territorial imprevisto no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX

Porto Alegre

2014

WALTER MORALES ARAGÃO

IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS:

A ocorrência e as causas de um efeito territorial imprevisto no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX

Tese como requisito parcial para fins de conclusão do Curso de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura.

Orientadora: Profª. Drª. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre

2014

AGRADECIMENTOS

Aos professores, colegas e amigos do PROPUR, da UFRGS e do INCRA, pelo apoio e compreensão.

À Professora Doutora Eva Machado Barbosa Samios, pela orientação, sabedoria e amizade.

Ao filho Diogo.

À Edilene.

À memória de Suelly e Joaquim, meus pais.

À Heloisa Helena, minha irmã.

Aos amigos e pessoas que contribuíram de todos os modos.

RESUMO

Esta tese estuda a criação de municípios no Brasil contemporâneo, observando o fenômeno de uma parte de tais emancipações terem ocorrido em seguida à implantação de políticas públicas no território pertinente. Investigará esta relação causal hipotética, atribuível a um efeito territorial imprevisto da ação estatal: a criação de municípios. O recorte temático será limitado à política pública de reforma agrária, analisando a contribuição da implantação de assentamentos para as emancipações municipais no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX. Considerará os dados obtidos sob as referências teóricas e explicativas empregadas, a partir de Claus Offe e Jürgen Habermas, sob duas dimensões do contexto da sociedade brasileira, à época: a resposta à crise econômica nas chamadas “Décadas Perdidas” e o exercício da cidadania na redemocratização formal do país. A análise é conclusiva na verificação das hipóteses de trabalho, definidas a partir de um modelo adotado e para cujas características encontrou-se equivalência analógica nos municípios classificados a partir de indícios empíricos. A interpretação dos resultados permite a associação do fenômeno pesquisado à categoria de mudança qualitativa, conforme o sentido em que esta é utilizada na síntese da atualidade social, política e ideológica realizada por István Mészáros.

Palavras-chave: **Municípios. Assentamentos. Emancipação municipal. Estado. Crise econômica. Cidadania.**

ABSTRACT

The present thesis studies the creation of municipalities (districts) in modern Brazil, observing the phenomenon that part of such emancipations have occurred soon after the implementation of public policies in the relevant territory. The study will investigate this hypothetical effect relation, which might be attributed to an unforeseen territorial effect of state action: the creation of municipalities (district creation). The thematic focus of the thesis will be limited to the public policy of agrarian reform, analyzing the establishment of settlements' contribution for municipal emancipation in the state of Rio Grande do Sul from the 80's and 90's from the twentieth century. This study will consider the data obtained under theoretical and explanatory references given by Claus Offe and Jürgen Habermas, under two dimensions of Brazilian society context at the time: the response to the economic crisis in the so-called "Lost Decades " and the exercise of citizenship in the country's formal re-democratization. The study's analysis is conclusive in verifying the work hypothesis, defined from an adopted model, and for which characteristics it was found analogical equivalence in the classified municipalities from empirical evidences. The results interpretation allow the researched phenomenon to be associated to the qualitative change's category, according to the meaning which it is used in current social, political and ideological synthesis made by István Mészáros.

Keywords: **Municipalities (districts). Settlements. Municipal emancipation. State. Economic crisis. Citizenship.**

LISTA DE FIGURAS

.

SUMÁRIO

.

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA: A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A fundação de cidades ao longo da História é considerada como uma das manifestações precípuas do poder material, político e social sobre o espaço, o meio físico sobre a própria sociedade ou sobre sociedades rivais.[1] Significação reiterada moderna e contemporaneamente por cidades situadas por razões de estratégia territorial, como: Porto Alegre, Taquari, Triunfo, Rio Pardo e Uruguaiana, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, ou ainda, planejadas para a função de capital estadual (como Belo Horizonte, para o Estado de Minas Gerais; Goiânia, para o Estado de Goiás; e Palmas, para o Estado de Tocantins) e nacional, como Brasília, no Brasil; Madri, na Espanha; e Abuja, na Nigéria.

Neste sentido, as pretensões de soberania definida como projeção de poder sobre o território e de autarquia, definida como autonomia política ante objetivos similares de outras entidades sócio-políticas, pretensões em algum grau expressas conscientemente pelas sociedades, de forma simbólica, distinguem a cidade na História, em comparação à vida da aldeia, centrada em si mesma.[2]

Os indícios deste caráter histórico e socialmente relevante da criação de cidades são encontrados em referências culturais diversas, oriundas mesmo de períodos milenares do passado, como é o caso de algumas narrativas constituintes da mitologia da Antiguidade Ocidental, bem como de civilizações da Ásia e das Américas. Um exemplo é o mito grego de Anfion. É a narrativa dos feitos do construtor mágico da muralha de Tebas, um dos heróis do ciclo dos Argonautas. Ali se evidencia a vigência da noção de cidade como sendo esta intrinsecamente constituída da relação causal entre um código simbólico e os materiais do meio físico. No caso, o código musical produzido pelo herói conseguiu mover e ajustar as pedras.[3]

---

[1] MUMFORD, Lewis. *A cidade na história.* Belo Horizonte: Itatiaia, 1965, p. 53.
[2] *Ibidem*, p.127.
[3] Dicionário de Mitologia Greco-Romana, p. 8.

Assim, aquelas pedras tornaram-se um equipamento, relacionadas entre si numa determinada disposição artificial, racional, codificada. Tornaram-se, portanto, um conjunto de elementos físicos dotado de intencionalidade e sentido:

> [...] O homem das sociedades tradicionais sente a unidade fundamental de todas as espécies de 'obras' ou de 'formas', sejam elas de ordem biológica, psicológica ou histórica.[4]

Estas imagens culturais, entre outras antigas e modernas, permitem a remessa temática aos fenômenos múltiplos da relação entre o rural e o urbano e a verificação das vantagens e das desvantagens de um ou de outro daqueles paradigmas tipológicos do uso do território por grupos humanos sedentários. Assim, também, os símbolos, que constituem as imagens culturais no quadro daquela relação são indicadores da gama de fenômenos intermediários entre os paradigmas do rural e do urbano.

Nesta direção observamos uma tendência dominante: a proeminência dada ao urbano sobre o rural na cultura do ocidente, onde o termo "civilização" é praticamente identificado à realidade das sociedades urbanizadas. Tanto que mesmo o dicionarista anota:

> '**Civilização**. s,f. **1**. Ato ou efeito de civilizar (-se). **2**. O conjunto de caracteres próprios da vida social, política, econômica e cultural de um país ou região. [...] **3**. Alto grau de desenvolvimento desses caracteres; progresso, cultura, adiantamento' E ainda '**civilizado.** [Part. de civilizar.] Adj.**1.** Que tem civilização. **2**. Bem-educado, cortês, **urbano (**grifo nosso), civil. S.m. **3.** Indivíduo que tem civilização'. (Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, p. 412).

Neste sentido, diversas manifestações histórico-culturais explicitam, mais especificamente, a criação de cidades enquanto demonstração de poder social e político. Expressões na forma de registros propriamente historiográficos ou de textos laudatórios dos heroísmos lendários que ideologicamente reforçavam as relações historicamente efetivadas.

São exemplos:

---

[4] ELIADE, Mircea. *Mito e realidade*. São Paulo: Perspectiva, 1986, p. 34.

.

1) a epopéia suméria de Gilgamés, o qual, há cerca de cinco mil anos, teria transformado a aldeia de Uruk em cidade, ao cercá-la com muralhas, num feito similar ao de Anfion em Tebas;[5] 2) Os registros da fundação da cidade de Akhetaton por Amenófis IV, no Egito antigo, há mais de três mil anos[6]; 3) As atuações mitológicas de Enéias, ou Rômulo e Remo, há 2500 anos, na fundação de Roma[7;] 4) O mito asteca sobre a escolha pelos deuses do sítio de sua capital, Tenochtitlán, construída em 1325[8]. Local este que será mantido o mesmo para a Cidade do México, sede de um Estado-nação moderno que representa em sua bandeira oficial a cena lendária indicadora do local sagrado.

Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, ao comparar os estilos de implantação de cidades coloniais ibero-americanas, diferenciando as disciplinadas espanholas – impostas à paisagem – das adaptadas portuguesas - justapostas à topografia -, observa, também no sentido acima, que:

> [...] Para muitas nações conquistadoras, a construção de cidades foi o mais decisivo instrumento de dominação que conheceram. Max Weber mostra admiravelmente como a fundação de cidades representou para o Oriente Próximo e particularmente para o mundo helenístico e para a Roma imperial, o meio específico de criação de órgãos locais de poder, acrescentando que o mesmo fenômeno se encontra na China, onde, ainda durante o século passado, a subjugação das tribos Miaotse pôde ser identificada à urbanização de suas terras. E não foi sem boas razões que esses povos usaram de semelhante recurso, pois a experiência tem demonstrado que ele é, entre todos, o mais duradouro e eficiente. (HOLANDA, 1992, p. 61-62).

O tratamento teórico da temática requer que observemos desde já que, se o homem é o “animal político”, na definição clássica[9], a “pólis”, a cidade política, o assentamento humano, social e conscientemente normatizado é, por isso mesmo, a manifestação civilizada por excelência, mais que a mera coleção de edificações materiais. E definiu a noção ocidental da organização, funções e divisão do Estado, o próprio conceito de política: “[...] Derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*),

---

[5] MUMFORD, Lewis, *op. cit.*, p.36.
[6] CURTIS, Mário Giordani. *História da Antiguidade Oriental*. Petrópolis: Vozes, 1985, p.73.
[7] Dicionário de Mitologia Greco-Romana, p.164.
[8] BIRKET-SMITH, Kaj. *História da cultura*: origem e evolução. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 434.
[9] ARISTÓTELES. *Política*, I, 1, 253, *apud* MONDOLFO, Rodolfo. *O pensamento antigo*. São Paulo: Mestre Jou, 1973, p. 63.

.

que significa tudo o que se refere à cidade e, consequentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social [...]."[10]

Não se trata, portanto, de uma superestrutura simplesmente consumidora de recursos extraídos dos camponeses, mas, ideologicamente antes, de uma provedora de serviços especializados e meios sofisticados. Serviços e meios que são possibilitados materialmente pela produtividade da divisão do trabalho advinda daquela apropriação, sempre problemática, do excedente agrícola. Neste sentido, o caráter agrário das crises e a decisão política da metrópole que originaram as colonizações gregas na bacia do Mediterrâneo, nos séculos V e IV a.C, são destacados por Ciro Flamarion Cardoso, em *A cidade-estado antiga*, p.26.

E também neste particular, José de Castro Nunes aponta, em *O Estado federado e o município*[11]*,* uma distinção útil. As "pólis" gregas da Antiguidade não pertenceram jamais a um ente político unificado, tal como o Estado-nação moderno. Eram cidades-estado, independentes entre si. O que Roma realizou foi uma expansão máxima desta instituição, pois todo o império pertencia a cidade. Na Antiguidade, portanto, uma vez tomada Roma, desaparecia o império. Na modernidade, diferentemente, suprimida a capital, o Estado persiste.

Assim, em sendo a cidade antiga uma expressão de poder social no sentido largo, também o é, por analogia, o município no sentido moderno. Mas em sentido mais estrito, dada a sua condição fenomênica de segmento parcial e local do Estado moderno. O município constitui-se, por isso mesmo, em fenômeno privilegiado para a investigação das disposições espaciais adotadas contemporaneamente pelas diferentes estruturas do Estado.

Daí a temática da criação de municípios ser a que é de interesse do presente trabalho. De modo que o fenômeno da formação de municípios no Brasil, no recorte temporal das duas décadas finais do século XX é, precisamente, o tema deste estudo.

E este tema chama a atenção destacadamente por dois aspectos: pela magnitude do fenômeno e pelas peculiaridades político-jurídicas.

I) Pela magnitude, primeiro aspecto, na medida em que 1.243 (mil duzentos e

---

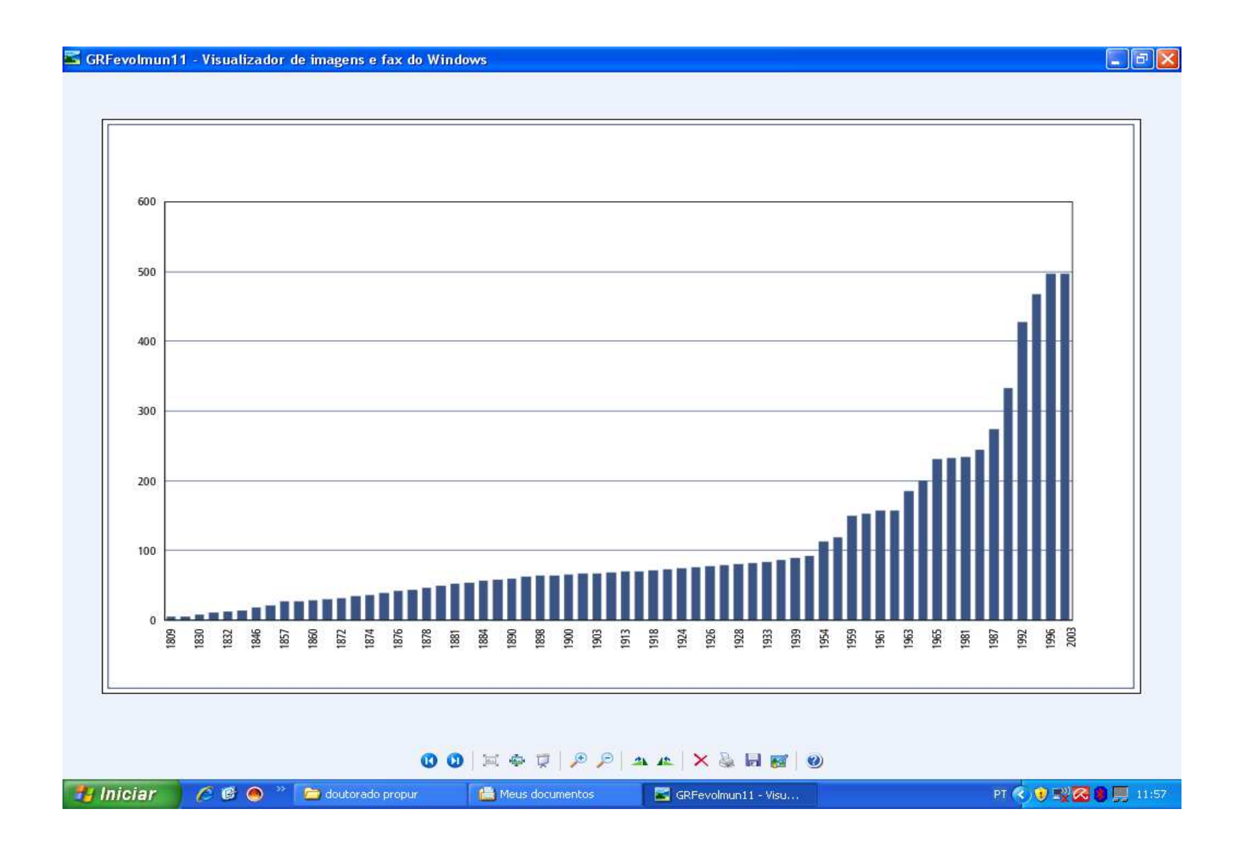
[10] BOBBIO, Norberto *et al*. *Dicionário de política.* Brasília: Universidade de Brasília, 1986, p. 954.
[11] NUNES, José de Castro. *O Estado federado e o município.* Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Mourillo, 1920, p.21.

.

quarenta e três) municípios foram criados apenas na década de 90 do século XX.[12] Totalizaram-se assim os 5.685 (cinco mil seiscentos e oitenta e cinco) municípios hoje existentes no país[13].

Crescimentos do número de municípios nesta ordem de grandeza verificaram-se em Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul. O Estado sulino possuía 232 (duzentos e trinta e dois) municípios em 1974, conforme a Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas do Estado, e, mais do que dobrando o número, criou novos 265 (duzentos e sessenta e cinco) municípios nas décadas de 80 e 90 do século XX, passando a dividir-se, portanto, nos atuais 497 (quatrocentos e noventa e sete) municípios, num crescimento evidenciado pelo gráfico abaixo, elaborado pela FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul:

Figura 1: Gráfico da evolução histórica do número de municípios no Rio Grande do Sul (Governo do Rio Grande do Sul/FEE-Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003).



[12] BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos. *Criação de municípios:* uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo, p.8.

[13] BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades> Acesso em:

.

Esta quantidade de municípios criados em duas décadas no Brasil é maior do que o total de municipalidades existentes em diversos países como: Dinamarca, Finlândia, Portugal e Uruguai, entre outros.[14] E, para uma comparação em termos dos ritmos históricos de expansão da quantidade de unidades de governo local, tem-se que na França, por exemplo, o número de comunas variou pouco desde o século XVIII.[15]

II) E o segundo aspecto, político-jurídico, evidencia que há uma peculiaridade no Direito Constitucional da Federação Brasileira, comparativamente a outros países contemporâneos, no tocante ao estatuto político-administrativo dos municípios ou unidades similares de governo local.[16]

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios são considerados entidades estatais politicamente autônomas, não subordinadas administrativamente aos estados-membros e à União. Isto é uma condição incomum na esfera internacional, mesmo observando-se que a autonomia municipal brasileira é mais restrita do que a dos estados-membros.

Observamos que é um contraste nítido também com os marcos político-jurídicos brasileiros anteriores. E, mais notavelmente ainda, um contraste com o estatuto dos municípios no período imediatamente anterior, o do regime militar implantado em 1964, o qual não permitia eleições diretas para prefeito nas capitais estaduais e nos municípios classificados pelo regime na categoria de "área de segurança nacional".[17] Nestes casos, o prefeito era nomeado pelo executivo federal.

Esta centralização do poder no nível de governo federal durante o regime militar, identificada pelos historiadores do Brasil contemporâneo[18], explica, provavelmente, fatos como o de não ter sido criado nenhum novo município no Rio Grande durante a década de 70 do século XX, como pode ser observado no gráfico acima. O que configurou a interrupção de um ciclo de crescimento acentuado das

---

14 RODRIGUES, Bruno *et al*. *Atlas geográfico Melhoramentos*. São Paulo: Melhoramentos, 2011, pp.84, 87 e 88.

15 ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS, 2003, p.23.

16 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p.44.

17 Tratava-se nesta categoria de municípios onde se localizavam instalações militares expressivas ou equipamentos estatais importantes, como portos ou usinas elétricas. Rio Grande, Santa Maria, Canoas e Bagé são exemplos de municípios do Estado do Rio Grande do Sul então enquadrados como áreas de segurança nacional.

18 FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de SP/Imprensa Oficial do Estado, 2001, p.105.

.

emancipações municipais observável, em termos de comparação por décadas, desde os anos 50 do século XX.

Ambos os aspectos acima referidos, que relevam no fenômeno considerado pelo tema, o da magnitude do fenômeno e o da peculiaridade da forma político-jurídica, conduziram-nos preliminarmente às duas abordagens que propomos, as quais serão situadas ante outras abordagens da questão no Capítulo 2, e desenvolvidas adiante, nos Capítulos 3 e 4, para emprego na orientação da coleta dos dados e na análise dos mesmos, com vista à síntese no Capítulo 10, Resultados, e na conclusão deste estudo:

1) A primeira abordagem relativamente ao primeiro aspecto, as emancipações municipais serão entendidas, enquanto uma forma recente de expansão das instituições político-estatais no território brasileiro, no contexto sócio-econômico das décadas de 80 e 90 do século XX.

2) E, pela segunda abordagem, as emancipações municipais serão identificadas como componentes, entre diversos outros eventos, dos movimentos sócio-políticos da época, específicos e gerais. Gerais no quadro contemporâneo da luta de classes, em meio à crise internacional, sociopolítica e econômica, concomitante à redemocratização formal brasileira da década de 80. E específicos enquanto quadro histórico regional e nacional, composto pelas tendências dominantes e contraditórias, ou alternativas, no exercício da cidadania formal recuperada no país, à época.

A título de exemplo, no quadro das reações à crise sócio-econômica, então vigente, apontamos como plausível a analogia da criação de novos municípios no Brasil aos movimentos separatistas realizados, na escala internacional, durante a década de 90 do século XX, sobretudo no Leste Europeu e nos Balcãs, com as divisões da União Soviética e da Iugoslávia, mas também na Ásia, com a independência do Timor Leste em relação à Indonésia, e na América do Norte, quando do plebiscito sobre a separação do Quebec, o território francófono do Canadá. E mesmo mais recentemente, no século XXI, na África (caso, levado a termo, da independência do Sudão do Sul) e na América do Sul, com a tentativa separatista da região da Media Luna, na Bolívia. Ou seja, alguns casos de emancipação municipal no Brasil das décadas de 80 e 90 do século XX podem ser

.

vistos analogicamente como processos separatistas em relação aos municípios-mãe, legitimados socialmente com justificativas semelhantes aos apresentados por processos nacionais de separatismo, à época.

Consideramos, portanto, que se trata de um fenômeno de amplitude nacional, associado sincronicamente a macro-fenômenos de escalas mais amplas, e descrito como a expansão da criação de municípios no Brasil dos anos 80 e 90 do século XX, objetivada em microrregiões onde os grupos sociais empenhados reuniram as condições para levar a termo os processos de emancipação municipal. E empregamos para a abordagem do mesmo, neste estudo e na direção referida, a categoria marxiana da mudança qualitativa, sob o enfoque de István Mészáros.[19] Enfoque atualizado e cuja abrangência o torna explicativo para o grau de transformação observado na quantidade de municípios no Brasil e no Rio Grande do Sul e na qualidade do estatuto político-jurídico dos mesmos, comparadas as situações anteriores e posteriores na linha de tempo do recorte adotado. Mudanças estas causadas por um conjunto de contradições objetivas, na ótica daquela tradição teórica.

Neste sentido, investigamos o conjunto de contradições objetivas abrangido no escopo da pesquisa para a identificação de evidências dos processos envolvidos, definidos através do problema teórico.

Observamos ainda, numa perspectiva diacrônica, que o tema da criação de municípios no Brasil é compreendido pela temática, mais abrangente, do problema histórico e prático da ocupação do território.

Colocado à sociedade brasileira, tanto no período colonial quanto após a independência do país, aquele desafio foi percebido por vezes como o da ocupação dos vazios demográficos para a posse efetiva do território. Chamou assim a atenção de Sérgio Buarque de Holanda,[20] como uma preocupação geral dos colonizadores da América Latina, tanto espanhóis como portugueses, “em terras de tão recente conquista e de domínio tão mal assente”. E, também, de Caio Prado Jr., que observa neste sentido[21] o resultado de que a distribuição geográfica da população brasileira em meados do século XX era praticamente a mesma do período colonial: “Núcleos

---

[19] MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p.41.
[20] HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1992, p.75.
[21] PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 34-35, 39.

.

apenas, alguns bastante densos, mas separados uns dos outros por largos vácuos de povoamento ralo, se não inexistente."[22]

Nikos Poulantzas, analisando a experiência européia e o caso francês, destaca também esta dimensão territorial do Estado-nação moderno, no âmbito do debate sobre o Estado capitalista, e postula uma "matriz espacial propriamente capitalista",[23] na qual estariam inscritas as "primícias do território como elemento constitutivo da nação moderna."[24] O que torna o fenômeno do território nacional muito mais político do que natural:

> [...] esse território nacional não tem assim nada a ver com a naturalidade do solo, que ele é essencialmente político no sentido em que o Estado tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço. O Estado moderno materializa nesses aparelhos (exército, escola, burocracia centralizada, prisões) esta matriz espacial. [...] Os indivíduos modernos são os componentes do Estado-nação moderno: o povo-nação do Estado capitalista é o ponto de convergência de um espaço cujas fronteiras são os contornos pertinentes das tomadas de poder materiais e de seus sustentáculos. A cadeia segmentada desses elos individualizados esboça o interior do território nacional como decupagem estatal do exercício do poder. [...] as cidades tornam-se cidades 'dominadas' e 'disciplinadas' pelo Estado de que fala Braudel. (POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p.119).

O problema da ocupação territorial foi, neste sentido, enfrentado na estruturação do estado-nação brasileiro através de diversas formas de ação estatal e de particulares, dentre as quais salientamos inicialmente os programas estatais e privados de colonização dirigida, seja com migrantes nacionais ou imigrantes estrangeiros. Ou ainda, posteriormente, na forma de programas de colonização estimulada, ou espontânea e tolerada, no rumo das áreas de expansão agrícola e, formato mais recente, através da implantação de assentamentos de reforma agrária.

A persistência histórica, porém, dos vazios demográficos no território brasileiro, apesar do crescimento populacional expressivo verificado durante o século XX, acabou por incluir os programas de colonização e reforma agrária na gama das práticas estatais relativamente prolongadas no tempo. Manutenção que se estende, por exemplo, do período populista, a partir dos governos de Getúlio Vargas, ao subsequente regime autoritário de 1964 a 1985, que foi no geral expressamente

---

[22] *Ibidem*, p.34.
[23] POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo.* Edições Graal. Rio de Janeiro,1985, p.119.
[24] *Ibidem*, p.119.

.

contrário ao programa político anterior. O que avaliamos como uma primeira contradição objetiva detectada por este estudo.

Este segundo regime buscou distinguir seu modelo de reforma agrária acompanhando-o de um discurso conservador de legitimação, com argumentos de tipo tecnicista, baseados na suposta eficiência prática do mesmo para o enfrentamento tanto do latifúndio improdutivo como do minifúndio inviável.

É o que observamos, por exemplo, no texto da primeira lei brasileira de reforma agrária, a Lei federal nº 4.504, denominada “Estatuto da Terra”, de 30 de novembro de 1964. Diz o seu Título II, “Da Reforma Agrária”, Capítulo I, “Dos objetivos e dos meios de acesso à propriedade rural”, artigo 16:

> A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.[25]

A mesma lei aponta a preocupação estatal brasileira com a ocupação do território nas atribuições da política agrária descritas no artigo 115:

> a) planejar e executar, direta ou indiretamente, programas de colonização visando à fixação e ao acesso à terra própria de agricultores e trabalhadores sem terra nacionais ou estrangeiros, radicados no país, mediante a formação de unidades familiares reunidas em cooperativas nas áreas de ocupação pioneira e nos vazios demográficos e econômicos.

O problema de uma ocupação territorial muito desigual no Brasil, polarizada entre as altas densidades ocupacionais da Região Sudeste e os vazios demográficos da Região Norte, por exemplo, demonstra-se, porém, tão persistente historicamente que, mesmo em pleno século XXI, ainda encontram-se notícias de ações estatais direcionadas ao enfrentamento do mesmo, como a informada sobre uma operação na Amazônia em 2012: *Exército explora área da fronteira onde “nunca havia pisado antes” - Operações representam chegada do Estado às fronteiras, diz Temer.* [26]

---

[25] STÉDILE, João Pedro. *A questão agrária no Brasil. Programas de reforma agrária*: 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.126.
[26] PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Disponível em: <http//:www.g1.globo.com> Acesso em: 26 mai. 2012.

.

Noutro viés, notamos a relação do tema da criação de municípios com a história específica da urbanização nos vinte e sete estados-membros da Federação Brasileira. O que remete a uma série de estudos correlatos, como os levantamentos, estudos micro-historiográficos, histórias institucionais de órgãos públicos ou histórias municipais, que reúnem informações sobre a criação de municípios a partir de instalações militares, infraestruturas diversas e, o que é do interesse direto deste estudo, a partir de assentamentos de reforma agrária.

O assentamento rural, enquanto tipo de empreendimento que compreende a demarcação de lotes de agricultura familiar sobre uma gleba maior, uma infraestrutura básica e certo tipo de relação contratual com os agricultores beneficiários, surge, portanto, como modificação agrária no país[27]:

> A emergência dos assentamentos rurais no cenário da questão agrária brasileira é um dos fatos marcantes que caracterizam especialmente o período que vai da década de 1980 até os dias atuais. Com os assentamentos, ganham projeção também os seus sujeitos diretos, isto é, os assentados rurais, bem como os movimentos e as organizações que, em boa parte dos casos, garantiram o apoio necessário para que o esforço despendido ao longo de lutas as mais diversas resultasse na constituição de projetos de Reforma Agrária, também conhecidos como assentamentos rurais.

O mesmo autor aponta[28] a definição oficial deste tipo de empreendimento na Instrução Normativa nº 15/2004 do INCRA como:

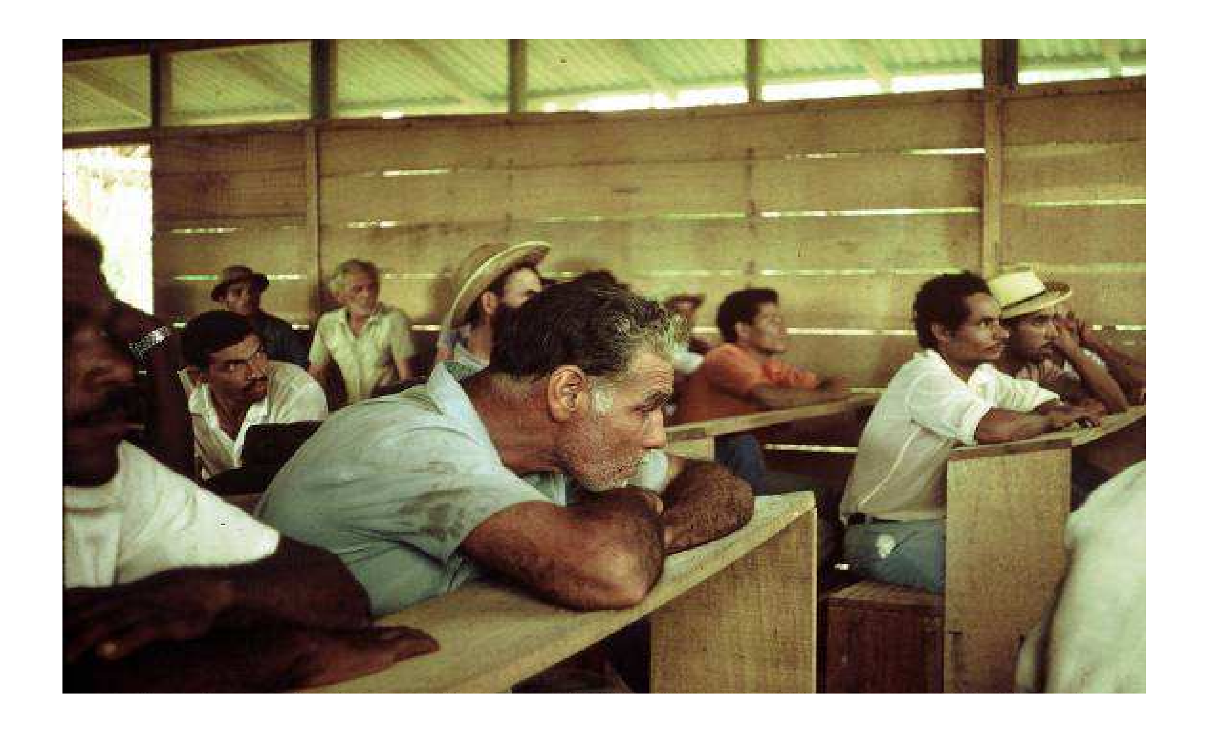
> Um conjunto de ações planejadas e desenvolvidas em área destinada à Reforma Agrária [...], na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do trabalhador rural e de seus familiares.

Figura 2 – THÉRY, Hervé et al. Aula para colonos do INCRA em Rondônia em 1974. In: *Padrões de uso e ocupação do território e suas principais tendências de transformação.* Brasília; São Paulo: Ministério da Integração Nacional; IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2006. p. 34.

[27] LEITE, Sérgio Pereira. Assentamento Rural. In: CALDART, Roseli S. *et al*. *Dicionário de Educação do Campo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Expressão Popular, 2012. 787p., p.108.

[28] *Ibidem*, p. 109 e 110.

.



Nesta direção encontramos levantamentos, como em *Rondônia – Geopolítica e estrutura fundiária,* de José Lopes de Oliveira, que demonstram, por exemplo, o fenômeno de a quase totalidade dos municípios daquele Estado serem oriundos de ações da política de reforma agrária, em dois dos formatos administrativos mais utilizados: os projetos de colonização para migrantes ou PIC – Projeto Integrado de Colonização -, e os projetos de assentamentos de reforma agrária – PA, na terminologia administrativa do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. No caso, dos cinquenta e dois municípios atuais em Rondônia, cinquenta são desta origem, como Rolim de Moura, Urupá, Machadinho D'Oeste, Cujubim, Seringueiras, São Felipe e Buritis.

Há, também, informações recebidas de fontes orais diversas, funcionários do INCRA e ativistas políticos, sobre a criação de municípios a partir de assentamentos da reforma agrária em outros estados-membros da Federação Brasileira: casos na Bahia (município de Serra do Ramalho, a partir de um reassentamento de formato administrativo PEC- Projeto Especial de Colonização, destinado aos atingidos pela construção da barragem da hidrelétrica de Sobradinho). No Rio Grande do Norte (município de Serra do Mel); no Mato Grosso (municípios de Sinop e Lucas do Rio Verde); no Mato Grosso do Sul (municípios de Turussu e Bodoquena); no Paraná (municípios de Cianorte, Francisco Beltrão, Honório Serpa, Goioxim, Marquinho e Tamarana); no Pará (municípios de Gurupá e Medicilândia) e em Santa Catarina

.

(município de São Miguel do Oeste); e, em Roraima, os municípios de Caroebe, criado em 1994 a partir do assentamento Jatapu e de Rorainópolis, de 1995, originado do assentamento Anauá. Apontamos, assim, para possíveis desenvolvimentos deste estudo e para o interesse de um levantamento da criação de municípios a partir de assentamentos de reforma agrária em todo o país.

Não estudamos nesta Tese o fenômeno específico do aumento expressivo do número de municípios no Estado de São Paulo, na década de 90, mas cabe apontar a possibilidade de que os efeitos das crises econômicas e da redemocratização formal no país, teriam causado mudanças na importância relativa da economia do Estado mais populoso do Brasil, diminuindo-a na relação com a economia do país, tenham contribuído para a intensificação verificada no ritmo das emancipações municipais daquele Estado durante as décadas de 80 e 90 do século XX.

Expansão estatal esta que, noutros níveis de governo, já constituíra uma alternativa de ocupação sócio-econômica moderna para contingentes expressivos da população[29] ante a estagnação econômica dos anos 60 do século XX. E que, com o processo de desindustrialização verificados a seguir, nos anos 80 e 90, naquele que é o estado mais populoso do Brasil, possivelmente tenha sido ativada no nível municipal em resposta às pressões sociais decorrentes.

A escolha do caso do Rio Grande do Sul como recorte geográfico que propomos para o objeto empírico do estudo apóia-se em três fatores históricos, que consideramos favoráveis para o número relativamente elevado de emancipações municipais neste estado-membro durante as décadas de 80 e 90 do século XX:

a) a tradição política positivista, destacada em relação ao país, a qual valorizava fortemente o nível municipal de governo;[30]

b) a tradição dos movimentos sociais rurais, desde o MASTER- Movimento dos Agricultores Sem Terra – da década de 60 do século XX;[31]

c) os efeitos da expansão das empresas capitalistas multinacionais de insumos e mecanização no meio rural nos anos 70, fenômeno conhecido como “Revolução Verde”, um aprofundamento do capitalismo tardio na

---

[29] PEREIRA, Luís C. B. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1997. p. 207.
[30] BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
[31] ECKERT, Córdula. *O Master e as ocupações de terra no Rio Grande do Sul*. São Paulo: UNESP/NEAD, 2009, p.71.

.

agricultura, iniciado no Brasil a partir do Rio Grande do Sul, e que produziu uma desocupação expressiva de trabalhadores rurais;[32]

O contexto internacional, no recorte trabalhado, fornece também elementos temáticos que contribuem à compreensão do conjunto de fenômenos de interesse deste trabalho, dentre os quais o do crescimento expressivo das emancipações municipais no Brasil.

Ocorreram mudanças conjunturais profundas no plano internacional, no final do século XX e início do século XXI, as quais consideramos pertinentes à temática do estudo. Desde a segunda metade da década de 90, alguns países de grande porte ou expressão econômica, “potências médias promissoras”[33], se afastaram da fórmula neoliberal do Estado Mínimo e começaram a apresentar melhor desempenho e estabilidade econômico-social do que os que a adotaram integralmente. Foram os casos, por exemplo, da Indonésia, da Malásia, de Singapura, da Coréia do Sul, do Irã, do próprio Brasil (a partir do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva), da Rússia, da Índia, da República Popular da China e da África do Sul. Estes cinco últimos países constituíram, inclusive um grupo regular com mecanismos de consulta mútua e ação conjunta, denominado pela imprensa pelo acrônimo “BRICS”34, conforme Kjeld Jacobsen.

Este fenômeno, que seria uma resistência em diferentes modos e graus aos ajustes estruturais impostos pelo Fundo Monetário Internacional – FMI e pelo Banco Mundial, como condicionantes para auxílios na crise, produziu assim na primeira década do século XXI um movimento relativamente amplo de “retorno ao Estado”.[35] Foi um abandono parcial, mas considerável, do paradigma do livre mercado, característico do apogeu neoliberal da globalização. Incluiu a adoção de medidas, ainda que limitadas, de transferência de renda aos setores sociais mais empobrecidos, no objetivo do fortalecimento do mercado interno pela ampliação da demanda, planejamento indutivo em políticas setoriais industriais e rurais e programas de diminuição das desigualdades regionais. Com diferenças, este

[32] FÜRSTENAU, Vivian. A evolução agropecuária – a lavoura de grãos da década de 80. In: *Análise econômica.* FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried E. Heuser, 2006. p.221.
[33] VIZENTINI, Paulo G. F. *A nova ordem global*. Porto Alegre: UFRGS, 1996. p.43.
[34] JACOBSEN, Kjeld. *Os BRICS e o rompimento da unipolaridade*. Teoria e Debate, n.99. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.
[35] SALAMA, Pierre. O Brasil na encruzilhada. In: SANTOS, Theotonio dos. *Globalização e integração das Américas*. São Paulo: Loyola, 2005. p.215.

.

processo ocorreu na América Latina, na Ásia Maior, na África Austral, na Escandinávia, na Europa Oriental e no Arco Alpino.[36]

Verificamos ali, portanto, uma segunda contradição objetiva, na definição de István Mészáros. Naquela escala de ordem internacional relativamente ampla, o movimento de retorno ao Estado do início do século XXI constituiu uma contra-tendência quase mundial ao neoliberalismo mais acirrado, o qual é a variante globalizada do sistema capitalista e, portanto, a tendência hegemônica da atualidade.

O monitoramento crítico da história recente das ideologias, realizado por István Mészáros em *O poder da ideologia*, permite ao presente estudo, em nossa avaliação, uma abordagem com poder explicativo na consideração do referido contexto internacional. Capacidade explicativa que entendemos ampliada quando a colocamos, no Capítulo 3, em associação com:

I) a observação de David Harvey sobre as especificidades do espaço geográfico no capitalismo em *A produção capitalista do espaço*; e

II) com a identificação precisa elaborada por Milton Santos sobre o emprego de uma nova noção de localismo pela globalização capitalista em *A natureza do espaço*. E este livro de Milton Santos abarca, já no título, um dos móveis deste estudo, que é contribuir, nos limites de seu escopo, para uma desnaturalização, ou na terminologia da teoria marxiana, uma crítica da reificação[37] do município, uma percepção do município como estrutura natural, despolitizada, a qual entendemos encontrar-se generalizada no senso comum brasileiro.

São, portanto, em síntese, estes os macro-fenômenos identificados neste estudo como os que acompanham, em termos de pertencimento temático, a criação de municípios no Brasil: a) diacronicamente, a importância sócio-política e histórica da criação de cidades; e b) sincronicamente, b.1) as condições efetivas da ocupação

---

[36] VIZENTINI, Paulo G. F. *A nova ordem global:* relações internacionais do século XX. Porto Alegre: UFRGS, 1996. p.74.

[37] "É o ato (ou o resultado do ato) de transformação das propriedades, relações e ações humanas em propriedades, relações e ações de coisas produzidas pelo homem, que [...] (são imaginadas como originalmente independentes) do homem e governam sua vida. [...] A reificação é um caso "especial" de alienação, sua forma mais radical e generalizada, característica da moderna sociedade capitalista." PETROVIC, Gajo. *Reificação.* In: BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. p.314-316.

.

do território na América Latina e no país, tanto no período colonial quanto após a formação dos estados nacionais no século XIX; b.2) as crises estruturais e sistêmicas do modo de produção capitalista, notadamente as peculiares às condições da periferia do sistema mundial; e b.3) as ações estatais voltadas à reprodução do sistema capitalista e às respostas sistêmicas às crises recorrentes.

Neste quadro conjuntural destacamos, na escala nacional brasileira, um dado concomitante e provavelmente relacionado ao processo brasileiro recente de constituição de municípios: a adoção de novas formas de aplicação de ações estatais e, de modo mais específico, de políticas públicas anticíclicas focadas em territórios. É influenciada pelo modelo da política para regiões da União Européia, mais propriamente no sentido da formatação das ações, dado o caráter diferente daquela experiência em relação ao paradigma neoliberal. Este aciona os chamados “recursos endógenos” dos territórios e das regiões como substitutos, e não como complementos, das ações estatais.

Um exemplo instituído no Brasil é o da PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, estabelecida pela Lei federal nº 10.683, de 2003, e atribuída legalmente ao Ministério da Integração Nacional. Desta mesma orientação é o programa Territórios da Cidadania, de 2008, seguido em 2010 pelo programa Territórios Rurais, atribuídos ao MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Assim também estudos e programas de desenvolvimento de regiões específicas, como a do Semiárido e a da Faixa de Fronteira, a cargo do Ministério da Integração Nacional, como a “Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira.”[38]

Estes são exemplos de políticas propriamente territoriais empregadas pelo Estado brasileiro, sob o paradigma da focalização dos esforços estatais em regiões identificadas como diferenciadas, em função de apresentarem índices cronicamente baixos de desenvolvimento. Mas, para maior precisão analítica, propomos neste estudo uma nova categoria na distinção tipológica das políticas públicas: a das políticas de efeito territorial.

---

[38] Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

.

Aldomar Rückert já apontara dois tipos específicos de efeito territorial no artigo *Usos do território e políticas territoriais contemporâneas.*[39] Um, mais localizado, o “efeito corredor” gerado pela intervenção viária no entorno de São Borja, Rio Grande do Sul, na fronteira com a Argentina. Efeito que o autor referido considerou inesperado, sem porém priorizar este caráter em sua análise. E outro mais amplo, a “neutralização das fronteiras nacionais”, que seria decorrência da regionalização transfronteiriça incipiente na Bacia do Rio da Prata, efeito este previsível na linha geral de enfraquecimento dos Estados pela globalização.

Postulamos, diferentemente, que as políticas públicas de efeito territorial tem repercussões territoriais importantes efetivadas sem determinação governamental prévia em determinada direção que se verifica. São, portanto, o tipo de ação estatal que, sem o objetivo precípuo, conscientemente expresso pelo Estado, de produzir alterações territoriais, efetivamente o fazem. Gerando, por exemplo, a formação de novos municípios, entre outros efeitos possíveis.

E, enquanto casos possíveis de efeito territorial imprevisto de política pública, as criações de municípios com origem na política da reforma agrária, oriundos dos produtos concretos da implementação da mesma: os assentamentos das últimas décadas do século XX.

Esta implantação de assentamentos de reforma agrária, enquanto concretização de ação estatal instituída como política pública (conceitualmente uma ação permanente do Estado, obrigatória aos sucessivos governos, pois prevista em lei específica), dotada de estruturas institucionais próprias, constituiu-se historicamente como resposta do Estado e da formação social de classes do Brasil contemporâneo às pressões das classes dominadas por acesso à terra. Respostas que remontam, no viés populista, aos governos de Getúlio Vargas. Quando no governo do Rio Grande do Sul, de 1928 a 1930, Vargas enunciou, por exemplo, em um de seus discursos um ideal inspirado na pequena propriedade colonial:

> As grandes extensões territoriais, onde apascenta o gado, atendido por um reduzidíssimo pessoal jornaleiro, às vezes mal alimentado e mal pago, contribuem para aumentar o pauperismo das cidades. É preciso

[39] RÜCKERT, Aldomar. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de Freitas *et al.Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p.17, 38.

.

> retalhar os latifúndios, dividi-los em pequenas glebas e cuidar da cultura intensiva dos campos.[40]

Ao chegar à presidência da república, Getúlio Vargas estimulou a colonização do oeste do Paraná por agricultores familiares do Rio Grande do Sul, assentamento que foi a origem do município de Francisco Beltrão nos anos 40 do século XX.

Destacaram-se, à época, no cenário nacional um conjunto de políticos do Rio Grande do Sul, vinculados ao trabalhismo, dentre os quais relevam no interesse do estudo, além de Vargas, João Goulart e Leonel Brizola, dado o destaque atribuído à política pública de reforma agrária em seus governos, (federal e estadual, respectivamente) nos anos 50 e 60 do século XX.

Córdula Eckert[41] aponta a especificidade também, relativamente ao quadro nacional, da própria luta social pela reforma agrária no Rio Grande do Sul daquele período. Dois elementos desta especificidade são: 1) a constituição de um movimento social, o MASTER – Movimento dos Agricultores Sem Terra, distinto do movimento majoritário no plano nacional, as Ligas Camponesas; e 2) a execução de ações de reforma agrária, explicitamente a este título, pelo governo estadual de Brizola, como a implantação do assentamento do Banhado do Colégio, no município de Camaquã, ao sul do Estado, e a desapropriação da Fazenda Sarandi, no município de Sarandi, no norte do estado[42].

O Rio Grande do Sul apresentara, desde o início do período republicano, a influência de uma corrente política com doutrinas sobre as classes sociais e o papel do Estado na sociedade: o positivismo, numa versão local referida ao movimento criado pelo francês Augusto Comte. E uma das características do positivismo gaúcho, que destacamos no interesse deste estudo, é apontada em textos de Borges de Medeiros, presidente do estado por vinte e dois anos: a defesa de um municipalismo nos serviços públicos, nos moldes da tradição municipalista inglesa do final do século XIX. Por exemplo, a mensagem de Borges à assembleia legislativa estadual em 1913: “A municipalização é a morte do monopólio, e, portanto

---

[40] BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994. p.286.

[41] ECKERT, Córdula. O Master e as ocupações de terra no Rio Grande do Sul. In: MEDEIROS, Leonilde S. de *et. al*. *Lutas camponesas contemporâneas*. Brasília; São Paulo: UNESP/NEAD, 2009b. p.71.

[42] *Ibidem*, 2009, p. 80.

.

é necessário municipalizar todos os serviços que a iniciativa particular não possa explorar se não mediante monopólios."[43]

Como na República Velha brasileira o intendente, governante das municipalidades (intendências), era nomeado pelos presidentes de Estado, esta ideologia difundiu-se no Rio Grande do Sul, influindo na formação de um imaginário social regional que via o poder estatal, e a municipalidade em particular, como provedores ideais dos serviços públicos.

No plano nacional, posteriormente, também foram aplicadas doutrinas estatizantes, de cunho desenvolvimentista. Primeiro através do Plano de Metas do governo civil de Juscelino Kubitschek nos anos 50. E, após, nos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND -, em 1967 e 1974, por parte do regime autoritário posterior a 1964. Dentre aquelas ações desenvolvimentistas incluíam-se colonizações, como as agrovilas na área da Rodovia Transamazônica, no norte do país.

Neste sentido, como antecedente histórico, apontamos a formação de municípios nas áreas de colonização com imigrantes estrangeiros, promovida no século XIX. É uma evidência inconteste e fartamente documentada no Brasil e no Rio Grande do Sul.[44] Tais formações de municípios foram, portanto, diante da correlação direta estabelecida, decorrências ou efeitos de um tipo de ação estatal territorial utilizada tanto no período monárquico como no republicano. Empreendimentos de colonização foram também realizados intensamente pelo regime civil-militar de 1964, com colonos brasileiros migrantes de outras regiões, até os anos 70 do século XX. Consideramos, assim, esta criação de municípios a partir de ações de colonização como também pertinente ao tema do estudo, com a compreensão daquelas ações num conceito ampliado de reforma agrária.

Por outro lado, é pouco tratada cientificamente, e pouco reconhecida socialmente, a formação de municípios a partir de assentamentos da reforma agrária. O que contribui para a justificativa deste estudo no âmbito do fenômeno da criação relativamente grande de municípios no Brasil no curto espaço de tempo histórico das décadas de 80 e 90 do século XX.

---

[43] BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p.290.

[44] FROEHLICH, José Marcos *et al.* Território Quarta Colônia/RS. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de Freitas et al.*Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p.169-192.

.

À luz de referenciais da tradição marxiana e da bibliografia adotada, e com o emprego de metodologia historiográfica, investigamos nos casos concretos amostrados as mudanças qualitativas e as contradições objetivas que permitirão identificar as causas do fenômeno em tela.

Identificáveis pelo escopo do trabalho e verificadas nas formas político-administrativas e características estruturais das ações estatais, empregamos tais categorias, de um lado, no estudo mais detalhado das variantes da criação de municípios, enquanto desdobramentos estruturais do Estado brasileiro no território nacional. E, no intuito da maior nitidez das ações político-institucionais (estatais) no território, concentrando a atenção nas emancipações com indícios de origem na aplicação da política pública de reforma agrária.

E, por outro lado, pesquisamos evidências, na realidade concreta combinadas às anteriores, de que as emancipações municipais também estão incluídas entre as atividades formadoras da cidadania brasileira contemporânea e da sua esfera pública. Associamos estes indícios localizados em registros dos movimentos sociais e políticos pertinentes às análises gerais de Jürgen Habermas sobre a esfera pública moderna.

Note-se que a competência legal para a criação de municípios no Brasil, de 1988 até 1996, era exclusiva dos legislativos estaduais, através de leis específicas. A Emenda Constitucional nº 15, de 1996, suspendeu a criação de novos municípios no país até a edição de uma nova lei complementar federal, cujo texto, ainda não aprovado, transitou no Congresso Nacional em 2013, que determine os novos requisitos exigidos para a aceitação legal de emancipações municipais.

Verificamos, como subsídios ao objetivo principal, a legislação pertinente, as listas atualizadas de municípios e assentamentos reconhecidos oficialmente, as categorias de classificação e as tipologias empregadas pelas instituições estatais de informação geográfica e fundiária, notadamente pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pela FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, do Estado do Rio Grande do Sul, no estudo dos municípios e, no tocante aos assentamentos, pelo INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que é o órgão federal encarregado do Programa Nacional de Reforma Agrária e do cadastro fundiário de todas as propriedades rurais do país.

.

O levantamento que construímos, no escopo da investigação, é de que eram reconhecidos no Brasil, em 2011, 8864 (oito mil oitocentos e sessenta e quatro) assentamentos de reforma agrária, os quais, em conjunto, somando uma área total próxima de 87.500.000 (oitenta e sete milhões e quinhentos mil) hectares. Reuniam 930.500 (novecentas e trinta mil e quinhentas) famílias, contingente próximo a quatro milhões de pessoas, conforme o SIPRA/INCRA - Sistema de Informações do Programa de Reforma Agrária, acessado em 16 de janeiro de 2012. Uma população equivalente a de países como o Uruguai ou o Paraguai, ou a de regiões metropolitanas como a da capital rio-grandense, Porto Alegre.

Estes assentamentos, por outro lado, foram instituídos numa tipologia de formatos administrativos distintos: projetos de assentamento de reforma agrária (federais, estaduais, municipais e compartilhados entre diferentes níveis de governo), projetos integrados de colonização, projetos extrativistas, projetos de ribeirinhos, projetos silvo-agropastoris, projetos rururbanos ou pararrurais, entre outros. Realização, até meados da década de 70 do século XX, de projetos privados de colonização ou de projetos promovidos conjuntamente pela União e por cooperativas de agricultores.

No caso do Rio Grande do Sul, território que selecionamos para a delimitação do objeto empírico, conforme o SIPRA/INCRA – existiam, em 2012, 339 (trezentos e trinta e nove) assentamentos reconhecidos, sendo 159 (cento e cinquenta e nove) federais, 135 (cento e trinta e cinco) estaduais, 35 (trinta e cinco) compartilhados entre estado e União, 8 (oito) reassentamentos particulares de atingidos por barragens de acumulação de usinas hidrelétricas e 2 (dois) assentamentos municipais, em Bagé.

Estes projetos de assentamento encontram-se distribuídos em 97 (noventa e sete) municípios. E o total de beneficiários no estado, no conjunto dos assentamentos, é de aproximadamente 13.000 (treze mil) famílias, numa área total próxima de 300.000 (trezentos mil) hectares, ou 3.000 (três mil) quilômetros quadrados, representando assim mais de um por cento do território do estado do Rio Grande do Sul, que é de 281.748 (duzentos e oitenta e um mil, setecentos e quarenta e oito) quilômetros e quinhentos metros quadrados (IBGE, 2010).

.

1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Entendemos que o presente estudo atende uma lacuna específica na literatura sobre a criação de municípios, as políticas públicas e seus efeitos territoriais.

Os estudos sobre a criação de municípios no Brasil, majoritariamente historiográficos, como os de Francisco Riopardense de Macedo e Caio Prado Jr., geralmente não pesquisam a eventual relação causal da mesma com políticas públicas específicas ou explicitamente com ações estatais de gestão territorial.

Já Günter Weimer, em trabalho sobre a história das cidades e do urbanismo rio-grandenses, relaciona a criação de municípios à ação de controle territorial estatal, mas circunscreve-se em termos de estudo ao surgimento dos municípios mais antigos do Rio Grande do Sul e às áreas da colonização portuguesa do sul do Brasil até o Rio da Prata.

Por outro ângulo, a literatura recente de estudos territoriais[45], examina efeitos das políticas públicas no território, sem porém explorar a especificidade de impulsos à criação de novos municípios ou outros desdobramentos de formas administrativas do Estado (novos distritos, novos territórios ou mesmo novos estados-membros).

As dimensões das áreas e populações envolvidas diretamente no Programa Nacional de Reforma Agrária do Brasil são grandes quando em comparação com territórios e populações de municípios e estados brasileiros, e mesmo quando comparadas com as dimensões de diversos países, o que acrescenta para a relevância do estudo sobre os efeitos desta política pública.

A área total dos assentamentos de reforma agrária implementados no Brasil até 2011 é de aproximadamente 875.000 (oitocentos e setenta e cinco mil) quilômetros quadrados.[46] Em termos de ordem de grandeza trata-se de um conjunto de propriedades temporariamente estatais cujas áreas somadas representam mais de dez por cento do território brasileiro, que é de 8.514.876,6 (oito milhões, quinhentos e catorze mil, oitocentos e setenta e seis) quilômetros e seiscentos

[45] RÜCKERT, Aldomar. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de Freitas *et al*. *Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p.22.

[46] BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. *Sistema de informações do Programa de Reforma Agrária - SIPRA*. Brasília: 2012.

.

metros quadrados. A área total dos assentamentos atuais é, assim, comparativamente aos vinte e sete estados-membros brasileiros, inferior em extensão apenas aos territórios dos estados do Amazonas, Pará e Mato Grosso. O que é próximo do triplo da área do estado do Rio Grande do Sul, de uma vez e meia as áreas contínuas de países como a França ou a Espanha ou de duas vezes o território do Paraguai.[47]

Por outro lado, o contingente da população de residentes em assentamentos em todo o Brasil também é expressivo, cerca de um milhão de famílias, de quatro milhões de pessoas ou de 2% da população do país. Equivalente, assim, a da maioria das regiões metropolitanas brasileiras atuais e superior às populações, consideradas separadamente, do Distrito Federal e de quatorze estados da Federação (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins).[48]

Tais números corroborariam avaliações[49] de que, ao menos em termos de área afetada, a Política Nacional de Reforma Agrária brasileira é o maior processo de reforma agrária em execução no mundo atual. Dado que julgamos coerente com as informações de que o Brasil possui a maior superfície de terra agricultável do planeta e uma das maiores concentrações mundiais na propriedade fundiária.

Contribui ainda para a relevância do tema da criação de municípios a partir de assentamentos de reforma agrária a informação do crescimento, verificado a partir de 2007, das aquisições de terras por estrangeiros em países da periferia capitalista. Esta foi uma das modalidades de busca de investimento seguro de capitais face à crise econômica internacional desencadeada naquele ano. Conglomerados como o sul-coreano Hiunday, bancos alemães e empresas chinesas, compraram mais de setenta mil quilômetros quadrados de propriedades rurais na África, na Ucrânia, na Argentina, no Uruguai e, conforme o INCRA, também no Brasil. Os sítios "*http//:www.rebelion.org*", espanhol, e "*http//:www.globalresearch.ca*", canadense, e organizações não-governamentais européias, presentes à Oficina de Problemas

---

47 RODRIGUES, Bruno S. *Atlas geográfico Melhoramentos*. São Paulo: Melhoramentos, 2011. p. 84-86.
48 IBGE. *Censo de 2010*. Disponível em: <htpp//:www.ibge.gov.br> Acessado em: 18 fev. 2012.
49 GRAZIANO, Nico. Reforma agrária de qualidade. *O Estado de São Paulo, 17 de abril de 2012* .São Paulo, 2012.

.

Agrários e Alimentares do Fórum Social Temático de 2012, realizado em Porto Alegre, e na qual participamos, informaram neste sentido.

O aumento expressivo dos preços dos alimentos, nos mercados internacionais e domésticos, decorrente daqueles movimentos especulativos, e adicionado à demanda crescente de países como a Índia e a China, produziu uma sequência de protestos de populações pobres no início de 2008, desde as Américas até o norte da África e o sul da Ásia. O que levou à adoção de medidas restritivas à exportação de alimentos, a exemplo do arroz, do trigo e do milho, por parte de países como o Egito, a Índia, a Argentina e o Vietnã, constituindo-se assim uma crise setorial internacional denominada a “Guerra da Comida”.[50]

Com o que se intensificaram os debates em torno de temas relacionados, como mecanismos mais rigorosos de controle fundiário dos territórios nacionais, limitações legais à aquisição de terras por estrangeiros e legislações especiais para regiões fronteiriças, com a edição efetiva de novas legislações e tensões políticas decorrentes, em países como o Paraguai, a Bolívia, o Uruguai e a Argentina, além de reorganizações político-administrativas, infralegislativas. O INCRA, por exemplo, aumentou seus controles sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. De modo que a criação e a implantação de municípios, principalmente na área definida como Faixa de Fronteira, entendidos como desdobramentos do aparato estatal no território, adquirem uma significação adicional neste novo contexto.

Tais características territoriais e geopolíticas da crise internacional ainda em curso, a qual não apresenta solução visível, atingindo mais fortemente, no momento, a União Europeia, realça também em termos de atualidade a relevância da discussão contemporânea sobre o Estado, suas formas e funções ante a maior crise do sistema capitalista desde 1929.

E relativamente à organização recente do conhecimento sobre políticas públicas, a qual inclusive vem sendo estruturada sob a forma de cursos específicos de graduação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, avaliamos que estudos sobre os efeitos territoriais da implementação de políticas públicas, ainda que sobre um caso particular das mesmas como o aqui realizado, pode contribuir

[50] ATHAYDE, Phydia de; PINHEIRO, Márcia. A revolta dos pobres: comida – A falta de alimentos gera protestos e novo embate entre ricos e emergentes. In: *Carta Capital*, n.493. São Paulo: Confiança, ano XIV, 30 abr. 2008. p. 24-30.

.

para o maior esclarecimento de gestores e da cidadania por ocasião de debates, planejamento e avaliação das políticas objetivamente adotadas.

A presença de beneficiários dos assentamentos (ou “assentados”, como é referido este público no jargão dos atores da reforma agrária e como serão designados neste estudo) nas novas instâncias municipais, posteriores às emancipações, fornece, por outro lado, interesse sociológico à investigação.

O atual prefeito de Pontão (gestão 2013-2016), é assentado no Assentamento Encruzilhada Natalino 3. Os prefeitos da gestão anterior em Pontão e Trindade do Sul, também são assentados da reforma agrária no Assentamento Encruzilhada Natalino 4, e no Assentamento Libertação Camponesa, respectivamente. E há diversos beneficiários da reforma agrária no Rio Grande do Sul eleitos vereadores (em Pontão, Toropi, Herval, Coqueiros do Sul, Nova Santa Rita e outros municípios), um como deputado federal e outros que ocupam ou ocuparam cargos de secretários municipais, como, por exemplo, em Tupanciretã, Hulha Negra, Capão do Cipó, Candiota e Nova Santa Rita.

1.3 PROBLEMA DO ESTUDO

Por que o Estado, expande-se no modo de produção capitalista contemporâneo?

Trata-se de um problema teórico e prático que já preocupou Karl Marx. Ele chamou a atenção para o poder político representado pelo “exército de funcionários”, à época meio milhão de pessoas, empregadas pelo Estado francês em meados do século XIX.[51] Ao final do século XX, no entanto, parecia condenado a uma redução drástica “o Estado específico ao modo de produção baseado na busca da valorização constante do capital – o Estado Capitalista”, na definição apresentada por Claus Offe em *Problemas estruturais do estado capitalista*.

Após sua máxima expansão na forma do Estado de Bem-Estar Social da Europa Ocidental, durante a “Pax Americana” posterior à Segunda Guerra Mundial [52],

---

[51] MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Abril, 1974, p. 329-392. (Os pensadores, v. XXXV).

[52] VIZENTINI, Paulo G. F. *Da guerra fria à crise (1945-1992).* Porto Alegre: UFRGS, 1992. p. 57. (Síntese Universitária, v.21).

.

o capitalismo mundial enfrentou em seus países centrais, nos anos 70 do século XX, o recrudescimento de uma crise econômica, iniciada em 1962, e agravada pela desvinculação do dólar em relação ao padrão-ouro, em 1973, o qual gerou o primeiro Choque do Petróleo, em 1974.

Para o enfrentamento da situação foi empreendida, com vista à redução das concessões à classe trabalhadora, uma contra-revolução neoliberal, sintetizada na consigna do “Estado Mínimo”, pela qual os direitos sociais construídos nas relações de classes desde o final do século XIX, reinterpretados como excessivo crescimento do Estado, foram tidos como a causa da crise.

Ensaiada no Chile na sequência do golpe de 1973, a doutrina do neoliberalismo foi potencializada de modo paradigmático durante os anos 80 e 90 nos governos de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Desdobrada numa regressão das atividades sócio-econômicas e acompanhada de formas maximizadas de apoio estatal às grandes corporações transnacionais, com algum assistencialismo paliativo ao contingente massivo de prejudicados, tornou-se o padrão operativo dos Estados capitalistas ao final do século XX, formulada emblematicamente como o “Consenso de Washington”.

A luta de classes mundial não cessou, porém, mesmo perdendo seu aspecto inter-estatal após a extinção da União Soviética e o fim da Guerra Fria, em 1991. E já na primeira década do século XXI ocorre, como visto, um relativo “retorno ao Estado” de amplitude internacional.

O Brasil, um dos expoentes deste último processo, já apresentava resistências massivas à aplicação plena do ideário neoliberal, notadamente por que o fraco ritmo da economia nacional no período produziu uma estagnação de quase vinte anos, que tornou os anos 80 e 90 do século XX conhecidos como “as Décadas Perdidas”.[53]

Tais resistências, como a grande greve conjunta de petroleiros, eletricitários e serviços de saneamento, anteriores aos enfrentamentos gerais de 1997[54], também contribuíram para o rompimento em 1997 do cerne do plano neoliberal de

[53] FIORI, José L. *60 lições dos 90:* uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001. p.12.
[54] GIANOTTI, Vito. *Historia das lutas dos trabalhadores no Brasil*. Rio de Janeiro: MAUAD, 2007. p. 301.

.

estabilidade econômica, aplicado em 1994, o Plano Real: o abandono da paridade da moeda brasileira com a estadunidense. Com o que fenômenos aparentemente marginais em relação à disputa principal de projeto para o país contribuíram para a resultante específica a que se chegou no âmbito nacional. A luta dos trabalhadores rurais sem terra, a sindicalização dos funcionários públicos, a expansão das igrejas pentecostais, a mobilização de aposentados e o crescimento das emancipações municipais são exemplos de fenômenos sociais massivos e contraditórios do período.

Logo, identificamos como uma das contradições aparentes nas “Décadas Perdidas” o crescimento evidente da quantidade de emancipações municipais. Isto por que o entendemos como uma expansão do Estado brasileiro em seu nível local, numa atividade de amplitude nacional durante a vigência do paradigma do Estado Mínimo.

A hipótese do estudo é a de que é possível verificar uma relação causal generalizável (logo, cientificamente sustentável), pois além do dado de que os municípios foram criados em áreas do(s) “município(s)-mãe”, ou de origem, que já apresentavam assentamentos de reforma agrária implementados, de algum modo determinável os assentamentos preexistentes foram decisivos para levar a termo as emancipações.

Além de vinculações deste tipo serem levantadas em noticiários e literatura leiga (como as informações sobre casos nos estados de Rondônia e do Paraná, por exemplo), a nossa experiência profissional permite também apontar casos prováveis de emancipações municipais desta origem no estado do Rio Grande do Sul.

Assim, apontamos preliminarmente os casos empíricos seguintes, por apresentarem indícios historiográficos e sociopolíticos neste sentido:

1) Município de Pontão, criado provavelmente em função da implantação de cinco assentamentos na antiga Fazenda Anonni, com áreas anteriormente pertencentes aos municípios de Ronda Alta e Passo Fundo;

2) Boa Vista do Incra, provavelmente oriundo da instalação do reassentamento de atingidos por barragem hidrelétrica, o PIC Passo Real, na antiga Fazenda Boa Vista, e do assentamento Corticeira, em áreas antes pertencentes ao município de Cruz Alta;

.

3) Pedras Altas, oriundo do município de Herval, provavelmente devido à instalação anterior de dois assentamentos federais pelo INCRA: Glória e Lago Azul;
4) Candiota e Hulha Negra, municípios limítrofes entre si, possivelmente criados em função dos catorze assentamentos lá implementados antes das emancipações, sendo seis estaduais e um federal em Candiota e sete estaduais em Hulha Negra, praticamente configurando uma “área reformada”, na terminologia da política de reforma agrária.

Esta é a dimensão empírica do problema da pesquisa, a descrição de fenômenos significativos, relevantes para a hipótese explicativa.

Esta é afirmativa. Defende que de fato ocorreram criações de municípios no Brasil nas duas últimas décadas do século XX a partir de assentamentos de reforma agrária. E visa o problema teórico respectivo, isto é, a reformulação do problema à luz dos referenciais teóricos adotados, com vista à explicação científica destes eventos e com a afirmação de sua pertença ao conjunto mais amplo de criação de municípios devido aos efeitos provocados por ações estatais específicas, notadamente, políticas públicas territoriais, ao conjunto dos quais pertence a política nacional de reforma agrária.

A explicação científica dos efeitos apontados é dada, portanto, pela correlação dos fenômenos locais estudados aos fenômenos amplos tratados pelos marcos teóricos. São estes: 1) a especificidade do Estado capitalista e suas características estruturais, conforme Offe, considerada em seu desdobramento territorial, como aponta Harvey, e em sua adaptação às condições latino-americanas, como proposta por Milton Santos. E 2) a relação necessária entre esfera pública e esfera privada apontada por Habermas na sociedade burguesa moderna, especificada para os fenômenos de exercício de cidadania observados na redemocratização formal do Brasil no final do século XX, compreendidos principalmente à luz de contribuições de Jessé Souza.

1.4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

István Mészáros, em *O poder da ideologia*, postula a atualidade e a validade científica da tradição marxiana ou a produção teórica referenciada em Karl Marx, para a explicação dos fenômenos sócio-históricos do século XXI. Realiza, também

.

um inventário das relações entre a obra de autores relevantes, como: Weber, Habermas, Adorno e Marcuse, e de questões teóricas e políticas contemporâneas. Mészáros observa a pertinência prática e relevância daquela abordagem crítica, mormente quando:

> [...] a crise estrutural do sistema – com a qual temos convivido por três décadas e meia, sem qualquer sinal de que ela vá desaparecer de nosso horizonte – é inseparável da ativação dos limites intranscendíveis do capital, com as potencialmente mais destrutivas consequências para o futuro.[55]

A proposta de Mészáros sustenta ainda, mais precisa e atualizadamente, o ajuste da linha teórica que adota às especificidades do capitalismo posterior ao apogeu do neoliberalismo na década de 90 do século XX. Aponta o potencial do movimento altermundialista (do qual são constituintes eventos como a rebelião de 1994 dos zapatistas mexicanos contra o NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte, os protestos antiglobalização de Seattle, nos Estados Unidos da América, em 1999, e o Fórum Social Mundial, realizado pela primeira vez em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, em 2001). Reitera, porém, o princípio de que não há solução possível para os problemas estruturais do capitalismo na vigência do mesmo, e, logo, o imperativo prático e teórico da necessidade de superação histórica deste modo de produção para a salvaguarda do processo civilizatório, maximamente após o advento da crise ecológica.

Na análise do papel do Estado no sistema capitalista o autor húngaro observa a limitação estrutural da ação estatal, na medida em que esta não suprime o “modo de controle global da sociedade”[56] que é o capital. Isto o aproxima da elaboração de Claus Offe a respeito dos problemas estruturais do Estado capitalista.

A tese do autor de *O poder da ideologia* sobre a importância civilizatória da consciência de classes para o “sujeito plural” emancipatório nas lutas sociais da realidade contemporânea permite uma aproximação e um emprego conjunto com as obras fundamentais de Habermas na análise crítica, sócio-historiográfica, da formação das instâncias e da ideologia da sociedade civil moderna ocidental, a sociedade civil burguesa.

---

[55] MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004. p.18.
[56] MÉSZÁROS, István. *op. cit.*, p.19.

.

Com este esforço sintético, Mészáros oportuniza o emprego de sua produção teórica em proposições de estudo integrado dos problemas prático-políticos e teórico-científicos advindos dos fenômenos desta interface complexa que é o capitalismo contemporâneo em funcionamento sistêmico e problemático com as formas assumidas pelo Estado que lhe é correspondente estrutural.

O autor húngaro, que foi aluno de Lukács, é também considerado pela enciclopédia eletrônica Wikipédia como um dos mais importantes autores marxistas da atualidade. Sua produção é referência bibliográfica empregada por autores como Tom Bottomore e Slavoy Zizek, entre outros, e, a exemplo no contexto brasileiro, por Wolfgang Leo Maar e o coletivo do Cemarx – Centro de Estudos Marxistas, do IFCH – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp – Universidade de Campinas.

O já referido Claus Offe, em *Problemas estruturais do Estado capitalista*, descreve funções estruturais e sistêmicas da ação político-administrativa do Estado capitalista – noção que designa as linhas gerais da versão estatal específica do modo de produção capitalista.

As funções estruturais visariam a manutenção do próprio modo de produção em suas categorias básicas – como a forma-mercadoria e o trabalho assalariado - ao passo que as funções sistêmicas, buscariam a manutenção do próprio Estado capitalista, recorrendo a mecanismos como a seletividade das políticas públicas e outros.

Jürgen Habermas intervém neste debate e identifica a esfera pública como uma “categoria da sociedade burguesa” e aponta os momentos históricos da constituição de elementos da mesma, como os surgimentos da opinião pública e da representação política moderna, em sociedades como a francesa, a alemã e a estadunidense, tidas exemplares variantes em comparação com seu “caso-modelo”[57], o da formação da sociedade inglesa moderna.

Em *O Estado, o poder e o socialismo*, Nicos Poulantzas descreve a estrutura estatal como cristalização da correlação de forças em períodos da luta de classes. Desse modo, todas as classes sociais estariam presentes e exercendo frações do poder no Estado capitalista, por isso contraditório. O que difere da postulação de

[57] Jürgen Habermas. *Mudança estrutural da esfera pública*, p.75

.

Offe, que vê este Estado moderno como especificamente capitalista, a serviço de uma sociedade capitalista, e não sujeito primordialmente às pressões de cada classe.

O *Poder simbólico*, de Pierre Boudieu, postula a irredutibilidade das estruturas políticas e sociais à relação entre proprietários e não proprietários dos meios de produção. Inovando o debate a respeito com noções como capital social, campo político, jogos e trunfos de poder, apresenta um pensamento constitutivamente relacional da sociedade, relativizando o materialismo.

Mal-estar na modernidade, de Sérgio Paulo Rouanet, discute as promessas, feitos e frustrações do projeto iluminista da modernidade ocidental. Criticando o que seria a regressão pós-moderna, sugere uma era neomoderna para a retomada atualizada da busca da autonomia humana.

David Harvey, geógrafo, investiga em *A produção capitalista do espaço* como o ajuste espacial otimiza o sistema capitalista, minimizando temporária, mas indefinidamente em princípio, as deficiências sistêmicas. Ressalta a importância, mesmo em Marx, do papel do Estado na viabilização da acumulação de capital, através do espaço construído, intensificação dos circuitos do capital e aceleração dos tempos necessários a estes.

O francês Jacques Lambert, também geógrafo, escreve em *América Latina,* um ataque agudo ao latifúndio como fator de atraso no progresso social da região, com um amplo espectro de estudos setoriais, fazendo no decurso uma observação sobre o impedimento do surgimento de cidades devido ao exercício de funções políticas pelas propriedades dos grandes detentores.

Já Eric Hobsbawm, historiador marxista inglês, realiza um amplo estudo historiográfico de caso em *Os trabalhadores – estudos sobre a história do operariado*. E em *Como mudar o mundo- Marx e o marxismo*, expõe um levantamento da influência marxista no mundo acadêmico e nos movimentos sociais britânicos.

O também historiador, estadunidense, Lewis Mumford, em *A cidade na história*, registra a fundação de cidades como uma das manifestações por excelência do poder social e político nas civilizações egípcia e mesopotâmicas da Antiguidade.

.

Fustel de Coulanges, em *A cidade antiga*, destaca os aspectos institucionais, organizacionais, religiosos, jurídicos e políticos, mais do que os das edificações, das cidades da Antiguidade grega e romana.

Na História da América Latina, Cesar Barcellos Guazzelli, no artigo *A crise do sistema colonial e o processo de independência,* destaca a relevância da questão da distribuição de terras na independência política de todos os países latino-americanos. Seja em alguns casos como proposta que atraiu classes populares ao processo independentista, como, por exemplo, nos movimentos de Artigas, no Uruguai, Francia, no Paraguai, Hidalgo e Morelos no México, e dos "*llaneros*" da Venezuela. Ou, em outros, da perspectiva das classes dominantes, como ameaça a evitar que acabou por tornar mais conservadoras as independências da Argentina, do Chile e da definição do processo mexicano, com Iturbide. Além disso, reitera a utilidade da noção de crise sistêmica como mecanismo explicativo dos fenômenos históricos.

E neste mesmo sentido Claudia Wassermann aponta a importância do emprego estatal para os setores médios latino-americanos no processo de formação dos Estados latino-americanos, logo após as independências políticas da primeira metade do século XIX, no artigo *A formação do Estado Nacional na América Latina: as emancipações políticas e o intrincado ordenamento dos novos países*.

Em História Contemporânea, *Da guerra fria à crise (1945 a 1992)* e *A nova ordem global – relações internacionais no século 20*, de Paulo G. Fagundes Vizentini, oferecem uma síntese esclarecedora das conjunturas de meados ao final do século passado, com informações alternativas ao senso comum recente.

No tocante à História do Brasil, com atenção ao processo de criação de cidades, tem-se em *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, uma exposição da característica geral deste aspecto da colonização portuguesa, a qual definiu as grandes linhas da distribuição dos principais municípios brasileiro no território.

Florestan Fernandes, com *A revolução burguesa no Brasil*, e Caio Prado Jr., em *Formação do Brasil contemporâneo*, demonstram como as estruturas dominantes na sociedade brasileira do período colonial e da monarquia escravocrata, a exemplo do sentido colonial voltado ao exterior e da debilidade da

.

burguesia brasileira por um período longo, delinearam a fisionomia do território brasileiro.

História do Brasil contemporâneo, de Luiz Roberto Lopez, *História concisa do Brasil*, de Boris Fausto, e *História das lutas dos trabalhadores no Brasil*, de Vito Giannotti, apresentam apontamentos precisos que constituem um quadro ao mesmo tempo completo e pontuado da história brasileira, com ênfase nos aspectos institucionais estatais, no caso da primeira obra, e nos momentos da luta de classes, no caso da segunda.

No recorte adotado para a localização do objeto empírico, no território do estado do Rio Grande do Sul, buscou-se subsídio nas obras *História do Rio Grande do Sul*, de Sandra Jatahy Pesavento, a qual aponta a importância da noção de crise socioeconômica para a explicação das mudanças históricas no estado.

RS: cultura e ideologia, organizado por José H. Dacanal e Sergius Gonzaga, ilumina elementos destacados da ideologia estadual, notadamente quanto ao imaginário social das relações de classe no meio agropastoril e a especificidade positivista comtiana no período da República Velha. Este mesmo elemento tem sua importância desenvolvida no estudo monográfico *Positivismo*, de Celi R. J. Pinto.

Já um painel diversificado do surgimento e configuração urbanística dos principais municípios gaúchos é encontrado em *Origem e evolução das cidades rio-grandenses*, de Günter Weimer. E sobre a expansão recente do número de municípios no Rio Grande do Sul uma ilustração em termos geográficos é fornecida em *O espaço rio-grandense*, de Igor Moreira.

Um histórico mínimo de cada município brasileiro é encontrado no item Cidades da página web do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.ibge.gov.br>, mas pode-se apontar preliminarmente na história rio-grandense-do-sul, a partir de fontes diversas, exemplos de municípios advindos diretamente da efetivação de ações estatais e políticas públicas.

Desde o período colonial tem-se o caso de cidades e municípios surgidos de ações estratégicas, dentre as quais a construção de instalações militares (fortes), caso das fundações de Rio Grande, Rio Pardo, Porto Alegre, Taquari e Triunfo, no século XVIII, e Uruguaiana, no século XIX.

.

Já no século XX, diversos municípios foram criados logo após a implantação de infra-estruturas, como ferrovias (caso de Viadutos, Estação e outros), rodovias (Tio Hugo, Tabaí, Fazenda Vilanova e outros), usinas termelétricas (Charqueadas), portos (Porto Xavier, Porto Mauá e outros) e ainda de instalações militares recentes, como Canoas, a partir da base aérea.

Por sua vez, o processo de implantação dos assentamentos de reforma agrária no Brasil e no Rio Grande do Sul releva para o objetivo da pesquisa, uma vez que o problema inicial da investigação é a criação de municípios a partir de assentamentos de reforma agrária no Brasil das décadas de 80 e 90 do século XX. Logo, também são de interesse os atores sociais e as ações estatais potencialmente relacionados aquele processo.

Neste sentido, "Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)", de Eder Sader, apresenta uma abordagem que inova quanto ao tema, à época, abordando movimentos sociais coetâneos aos investigados nesta pesquisa. E utiliza uma diversidade de procedimentos técnicos em pesquisa social, compatíveis com o procedimento historiográfico a ser aqui adotado.

"Movimentos sociais urbanos", de Regina Bega dos Santos, também apresenta um quadro dos movimentos sociais populares da passagem do milênio no Brasil, destacando que o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, fundado formalmente no Paraná em 1984, tornou-se nacionalmente conhecido logo após a expansão de suas ações a todo o território brasileiro.

Na mesma direção segue o artigo originado da dissertação de Córdula Eckert, socióloga que trabalhou na gestão do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no Rio Grande do Sul no início dos anos 2000. Em *O MASTER e as ocupações de terra no Rio Grande do Sul* [58], é investigada a luta dos agricultores sem terra no estado, os quais organizaram-se de forma distinta do movimento camponês do restante do Brasil nos anos 1960, o que está ainda mais próximo do problema inicial da presente investigação. Este artigo está inserido na coletânea *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. 1: o*

---

[58] ECKERT, Córdula. *O Master e as ocupações de terra no Rio Grande do Sul*. São Paulo: UNESP/NEAD, 2009. p.71.

.

campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980, editado pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Quanto ao mesmo aspecto, mas enfatizando mais as dinâmicas da política pública da reforma agrária, contribui a coletânea *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas,* organizado por Leonilde Medeiros e Sérgio Leite. Releva aqui o artigo de Zander Navarro sobre as etapas de implantação de assentamentos e a tipologia dos mesmos no Rio Grande do Sul, intitulado *Pequena história dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul: formação e desenvolvimento*.

E para uma observação de processo similar em outra região do Brasil, a região norte, no estado de Rondônia, tem-se o levantamento de dados e o registro da importância local e de outra tipologia de assentamentos no livro *Rondônia: geopolítica e estrutura fundiária,* do agrônomo José Lopes de Oliveira. Ressalta nesse trabalho a informação de que a quase totalidade dos atuais municípios daquele estado são originários de assentamentos de reforma agrária.

No tocante às políticas territoriais e de desenvolvimento regional, notadamente ante os fenômenos decorrentes da globalização neoliberal do último terço do século XX, tem-se um painel na coletânea *Transformações territoriais: experiências e desafios*, de Olga Firkowski, Aldomar Rückert e outros. Destaca o fenômeno das cidades-gêmeas e temas relativos às áreas fronteiriças.

Na escala latino-americana e global, com vista à contextualização e especificação do problema da investigação, a obra de Milton Santos traz aportes sobre a especificidade de urbanização regional em *Ensaios sobre a urbanização latino-americana*, sobre as privilegiadas relações local-global, advindas da globalização neoliberal, em *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e* emoção.

Já uma apresentação dos movimentos antiglobalização e de resistência ao neoliberalismo entre os anos 1990 e 2000 é encontrada no livro *O espírito de Porto Alegre*, por Isabel Loureiro, José Corrêa Leite, Maria E. Cevasco *et. al.*

Ainda neste particular, o artigo de Kjeld Jacobsen, *Os BRICS e o rompimento da unipolaridade*, sintetiza o “retorno ao Estado” e o enfrentamento das diretrizes neoliberais na primeira década do século XXI a partir de um grupo dos chamados países emergentes ou “países-baleia”.

.

Já o tema das políticas de desenvolvimento regional e territoriais tem suas correntes teóricas sumarizadas no artigo de Bertha Becker, *O uso político do território: questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo, incluso* na coletânea *Abordagens políticas da espacialidade,* organizada por ela e por Rogério Costa e Carmen Silveira.

1.5 DELIMITAÇÃO DOS FENÔMENOS DE INTERESSE DO ESTUDO

Investigamos neste estudo casos de formação de municípios no Rio Grande do Sul nas décadas de 80 e 90 do século XX, com as seguintes delimitações:

a) O estudo trata da formação de municípios, isto é, da instituição legal-jurídica da instância de menor escala territorial do Estado brasileiro, dotada de poder político próprio, executivo e legislativo, nos termos do direito administrativo vigente, conforme Oliveira Silva e Bueno de Miranda, bem como Hely Lopes Meirelles.

Em contraste com os municípios, os bairros, perímetros urbanos e distritos rurais, também estabelecidos formalmente, são, por sua vez, instituídos através de legislação municipal, não possuindo eles mesmos, portanto, a característica de autonomia política e administrativa aqui requerida, mesmo que faticamente se constate a existência de bairros bem mais populosos do que diversos municípios. Logo, tais modalidades de assentamento urbano ou rural não serão aqui consideradas para teste da positividade da hipótese de trabalho.

b) A pesquisa investiga, portanto, fenômenos de caráter urbano e regional da história brasileira recente. Assim, informações sobre outros períodos históricos ou sobre a história recente de outros Estados nacionais são empregadas exclusivamente para fins comparativos, em aproximações subsidiárias do objetivo da pesquisa.

c) O estudo não trata, portanto, da formação de cidades, em sentido largo, ou da constituição física de conjuntos de edificações habitadas, não emancipados como município, definido este como forma jurídico-política local, atualmente em vigor no Estado brasileiro.

.

d) Assentamento, no sentido da investigação, é o empreendimento fundiário rural decorrente da política pública ou ação estatal de reforma agrária, colonização ou regularização fundiária de posses em gleba identificada à parte do entorno. Assim também, as ações de particulares reconhecidas pelo Estado como equivalentes àquelas.

A direção aqui adotada distingue-se, deste modo, de estudos como os de José Eli da Veiga ou de Ricardo Abramovay, os quais polemizam, respectivamente, sobre as categorias oficiais brasileiras de classificação de cidades e sobre áreas rurais, relativamente às categorias, de mesma finalidade, européias e estadunidenses.

e) Os processos de municipalização estudados não coincidem, pois, necessariamente, com a formação de aglomerados urbanos de porte médio ou grande, admitindo-se que tenham se dado a partir dos povoados-sede de um ou mais distritos rurais.

f) As ações estatais definidas em lei específica, ou políticas públicas, em sentido estrito, podem apresentar o objetivo explícito de causar alterações em características focalizadas de determinado território ou região. São as políticas territoriais.

Postula-se aqui, porém, a identificação de uma especificidade fenomênica, a qual se atribui uma proposta de precisão conceitual ou, mais simplesmente, de um novo conceito. A ocorrência de políticas públicas as quais, sem possuírem o objetivo explícito de produzir alguma modificação em características do território em que são aplicadas, efetiva e claramente em termos causais, acabam de fato produzindo-as. Estas são as políticas públicas com efeito territorial.

g) A criação de municípios como efeito territorial imprevisto de políticas públicas diversas:

g.1) Exemplos no Brasil. Emancipações municipais a partir da instalação de equipamentos de consumo coletivo ou infra-estruturas com efeitos de capilarização econômica. Instalações militares; portos; ferrovias; rodovias; assentamentos de reforma agrária; locais de fomento de atração turística; as cidades-satélite do Distrito Federal.

.

g.2) Exemplos no Rio Grande do Sul. Dezenas de municípios originários de glebas outorgadas na colonização de imigrantes estrangeiros, dirigida pelo Estado durante o Segundo Reinado e a República Velha, nas regiões da Serra do Nordeste, do Vale do Rio dos Sinos e no Noroeste Colonial; ou ainda de instalações militares e ações estratégico-militares (Porto Alegre, Canoas, Rio Pardo, Triunfo, Taquari, General Câmara, Uruguaiana); ferrovias (Estação, Viadutos, Formigueiro); portos (Porto Xavier, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Porto Lucena, Porto Mauá); rodovias (Tio Hugo) e usinas de geração elétrica (Charqueadas).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DIFERENTES ABORDAGENS UTILIZADAS NO TRATAMENTO DO PROBLEMA

Do ponto de vista etimológico, que é o do objeto a que se refere o vocábulo em língua portuguesa, tem-se: "Município (Do lat. *Municipiu*). S.m. 1. Circunscrição administrativa autônoma do estado, governada por um prefeito e uma câmara de vereadores; municipalidade, conselho. 2. O conjunto dos habitantes do município (1); municipalidade."[59]

Já sob o ângulo do direito brasileiro, encontramos a definição de município nos âmbitos do direito constitucional e do direito administrativo. Hely Lopes Meirelles aponta:

> No *Estado Federal*, que é o que nos interessa, a organização política era dual, abrangendo unicamente a União (detentora da Soberania) e os Estados-membros ou províncias (com autonomia política, além de administrativa e financeira). Agora, a nossa Federação compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que também são entidades estatais com autonomia política reconhecida pela Constituição da República (art.18), embora em menor grau que a dos Estados-membros (art.25). Essa outorga constitucional de autonomia política aos municípios *é uma peculiaridade da Federação brasileira*. [...]. Na nossa Federação, portanto, *as entidades estatais*, ou seja, *entidades com autonomia política*, (além de administrativa e financeira) são unicamente *a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal.* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44.)

No Direito Constitucional brasileiro, por sua vez, observamos, na História recente, uma ampliação da relevância da forma político-administrativa "Município", entidade estatal prevista em Constituições anteriores e mantida na Constituição em vigor:

> A Constituição Federal de 1988, dita Constituição Cidadã, entre outros méritos, teve o de promover a descentralização do estado brasileiro, conferindo novas prerrogativas e responsabilidades aos estados e municípios, tendo esses últimos como principais beneficiários. O município até então era apenas um componente dos estados, passa a ter o estatuto

[59] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p.1171.

.

> pouco comum de unidade da Federação dotada de autonomia política, administrativa, financeira e normativa.[60]

Hely Meirelles, autor no direito administrativo, sumariou a história da importância crescente do município nos textos constitucionais da república brasileira:

> Somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas administrações locais. A posição atual dos Municípios brasileiros é bem diversa da que ocupavam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias e suficientes para os serviços locais, os Municípios elegem livremente suas Câmaras e seus prefeitos e realizam o *self-government,* de acordo com a orientação política dos órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Agem dentro da esfera própria com liberdade própria. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de interesse local; entendem-se diretamente com todos os poderes da Soberania Nacional sem dependência hierárquica à administração estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; [...].[61]

Com o que o Município não é mais considerado como entidade apenas administrativa. Teria, na atual Federação, a posição de entidade político-administrativa:

Já não corresponde à realidade brasileira a afirmativa de Castro Nunes, feita em 1920, de que "o Município não é peça essencial da Federação". Não o era na Federação instituída pela Constituição de 1891, plasmada na sua congênere Norte-Americana, que desconhecia e desconhece até hoje o município como entidade estatal. Mas é peça essencialíssima da nossa atual Federação, que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município Brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. A Federação Brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se, daí, que o Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios.

---

[60] BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. In: *Revista de Geografia*. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, ano IX, n., jan./jun., 2003. p. 7-14.

[61] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45, 46.

.

E conclui[62]: “Em todas as edições anteriores sustentamos que o Município Brasileiro sempre fez parte da Federação e a Constituição de 1988 assim o declarou em seus arts. 1º e 18, corrigindo essa falha.”

Hely Meirelles refere também, em *Direito Municipal Brasileiro*[63] a concordância de outros autores com esta linha de ideias. Assim Pontes de Miranda, *apud* Meirelles:

“O Município é entidade intra-estatal rígida, como a União e o Estado-membro. [...] Fujamos à busca no Direito Norte-Americano e Argentino, por que a concepção brasileira de autonomia municipal é diferente”[64] e Manoel Ribeiro[65]: “O Município tem posição eminente na Federação Brasileira. É uma peça essencial.”

Quanto à legislação recente, relativa à criação de municípios no Brasil, tem-se que, até a Constituição de 1988, era constituída pelo Decreto Lei nº 1, de 09/11/1967.

A União, portanto, ditava a norma, a qual era considerada bastante restritiva[66] e apresentava os seguintes critérios:

> - população mínima de 10.000 habitantes ou não inferior a cinco milésimos da existente no Estado;
> - eleitorado não inferior a 10% da população;
> - centro urbano com número de casas não inferior a 200;
> - arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da Receita estadual de impostos;
>
> A Constituição de 1988, por sua vez, regula a criação de municípios em seu artigo 18. E, na diretriz da maior liberdade ao município, facilitou o próprio processo de criação do mesmo. As prerrogativas dos estados federados de normatizarem a criação de municípios foram ampliadas, conforme Silva, referido no trabalho de Braga e Pateis.[67] Esta facilitação contribuiu no país para “uma verdadeira explosão de municípios na década de 1990, quando foram criados novos 1243 municípios.[68]

Esta expansão evidente do número de emancipações municipais foi provavelmente uma das causas diretas da posterior restrição implementada pela

---

[62] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45-46
[63] *Ibidem*, p.47
[64] *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.1 de 1969*, t.II, p.345
[65] RIBEIRO, Manoel. Os municípios na Federação, 1959, p.101. In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 47.
[66] BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. In: *Revista de Geografia*. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, ano IX, n.17, jan./jun., 2003, p. 7-14.
[67] *Ibidem,* p. .

.

Emenda Constitucional nº 15, de 12/12/1996. Esta praticamente encerrou aquela fase de criação de municípios, uma vez que ainda não foi produzida a lei complementar, ali exigida, para a definição dos critérios de viabilidade municipal obrigatórios para eventuais novas criações de municípios.

Retomando a questão da descentralização do poder estatal no Brasil recente, notamos a determinação do município como ente federado autônomo no texto constitucional em vigor:

Redação original do Artigo 18 (Título III – Da Organização do Estado; Capítulo I – Da Organização Político – Administrativa) da Constituição Federal de 1988:

> Caput:
>
> Art.18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
>
> [...]
>
> &4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

A Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, alterou a redação do parágrafo 4º para a seguinte:

> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

§ suprimido

Direção divergente tomam José Eli da Veiga *et alii* ao criticarem a tradição a qual teriam se filiado a legislação brasileira atual e a anterior, que remontaria ao Estado Novo. Tal tradição geraria um índice de urbanização exagerado no Brasil, a partir de uma “ficção estatística”:

> A vigente definição de “cidade” é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes

.

> municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. Não somente as dos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988, mas também as que estão sendo introduzidas pelo novíssimo *Estatuto da Cidade*. [...].
>
> Até 1938, o Brasil não teve dispositivo legal que estabelecesse diferença entre cidade e vila. Era costume elevar à condição de vila, ou mesmo diretamente à condição de cidade, rústicas sedes de freguesia, a mais antiga unidade territorial brasileira. E vilas e cidades surgiam sem a prévia existência de freguesias. Tanto cidades, quanto vilas, podiam ser sedes de municípios. E os limites geográficos de sua jurisdição eram demarcados pelos limites das freguesias, desde que se tratasse de espaço com ocupação consolidada. Até havia regras para que as cidades e vilas pudessem exercer suas diferentes funções, mas decisão de criar ou elevar uma localidade à categoria de vila, ou de cidade, não respeitava qualquer norma. [...]
>
> Nada disso teria muita importância se fossem poucos os casos de sedes municipais que exercem irrisória pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados, às vezes quase intocados. No entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros tem essas características. Basta dizer que em 70% deles as densidades demográficas são inferiores a 40 hab/km², enquanto o parâmetro da OCDE para que uma localidade seja considerada urbana é de 150hab/km². Por este critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos. (VEIGA, José Eli da *et al*. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: FIPE/IICA/MDA, 2001. p.8).

Prática aquela de tal forma estabelecida que o dicionarista registrou no mesmo sentido:

> **Cidade.** [Do lat. *civitate*] S. f. **1.** Complexo demográfico formado, social e economicamente, por uma importante concentração populacional não agrícola, i.é, dedicada a atividades de caráter mercantil, industrial, financeiro e cultural; urbe. **2.** Os habitantes da cidade, em conjunto: *A cidade saiu às ruas para aclamar os heróis.***3.** A parte mais antiga ou mais central de uma cidade. **4.** O centro comercial. **5.** *Bras.*Sede de município, independentemente do número de seus habitantes, (Destaque nosso) (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 403).

Estes mesmos autores reconhecem que o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – refinou sua categorização das áreas urbanas e rurais em 1991, quando estipulou três tipos de áreas urbanas – as urbanizadas, as não-urbanizadas e as urbanas-isoladas – e quatro tipos de aglomerados rurais – a extensão urbana, o povoado, o núcleo e outros. Mas mantiveram a crítica da permanência do arbítrio estado-novista na atual convenção, uma vez que ainda é

.

válido o pressuposto de que “toda sede de município é necessariamente espaço urbano, seja qual for sua função, dimensão ou situação.”[69]

A transição para a democracia formal no Brasil em 1985, após o final do regime militar implantado em 1964[70], teria, por sua vez, adotado um paradigma geral municipalista em sua prática política, o que favoreceu o apoio social à criação de municípios.

Advogando a proximidade ao cidadão e a maior facilidade de controle público e da pressão política direta, este paradigma teria sido adotado inclusive na redação da própria “Constituição Cidadã”, a Constituição Federal de 1988. [71]

A abordagem do tema representada por este paradigma municipalista tem uma trajetória teórica. O geógrafo francês Jacques Lambert [72] afirma precisamente, por exemplo, que o latifúndio, na medida em que mantém suas funções tradicionais de poder socioeconômico, inibe o surgimento de municipalidades. E estas seriam as “escolas de governo”, oportunidades de aprendizado e exercício em gestão e política que formariam lideranças para as estruturas estatais mais amplas.

Há também a abordagem do tema dos municípios a partir da importância adquirida pelo localismo, no contexto do período da globalização. Milton Santos, neste sentido, postula o local como via de atendimento de carências, reais ou imaginadas: “[...] Esse futuro é imaginado ou entrevisto na abundância do outro e entrevisto, como contrapartida, nas possibilidades apresentadas pelo Mundo e percebidas no lugar.”[73] Mais precisamente, este debate sobre as configurações locais da economia globalizada apontam também, na realidade brasileira, para uma valorização do município, que é a menor instância do Estado brasileiro dotada de autonomia político-administrativa (poder executivo) e de poder normativo de imposição geral à cidadania da circunscrição (Poder Legislativo).

---

[69] VEIGA, José Eli da *et al*. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: FIPE/IICA/MDA, 2001, p. 9.
[70] FAUSTO, Boris. *Historia concisa do Brasil*. São Paulo: USP, 2001. p. 310.
[71] BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. In: *Revista de Geografia*. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, ano IX, n. 17, jan./jun. 2003, p. 7-14, p.9.
[72] LAMBERT, Jacques. *América Latina: estruturas sociais e instituições políticas*. São Paulo: Nacional / USP, 1969. p.115.
[73] SANTOS, Milton. *A natureza do espaço:* técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996. p.261.

.

Contribui para tanto o fato de que, no Brasil, os serviços públicos de interesse local são de atribuição do município por preceito constitucional.[74] Daí decorre a consequência importante de que, para fins de concessão da prestação destes serviços a particulares, o poder concedente é o nível municipal de governo.

Gustavo Codas[75] observa, porém, a ambigüidade política da opção localista, a qual pode mascarar um consenso falso ou de superfície sobre a solução localista (e, acrescentamos, sobre uma de suas versões: o municipalismo) ante as crises sistêmicas e sua consequente crise de legitimação política das instâncias estatais mais amplas:

> As primeiras respostas a essa crise vieram, no início dos anos 1990, na forma da volta ao espaço local e a formas de vida comunitária. Mas essa resposta era ambígua em relação ao desafio colocado pela hegemonia neoliberal. Em alguns casos, víamos surgir fortes processos de resistência local, com vocação até mesmo de se expandir para além de seu espaço inicial. Porém, em outros, o localismo era apenas o verniz que a adaptação às políticas neoliberais assumia junto à comunidade. Dessa matriz surgiram tanto visões de enfrentamento com a ordem conservadora como de submissão a ela. Para dizê-lo um pouco caricaturalmente, com a mesma lógica se podia construir uma comunidade indígena zapatista autônoma no México ou uma parceria com o programa Comunidade Solidária no Brasil sob o governo FHC.

O sexto viés de abordagem considerado é o das conexões entre os processos de resistência à globalização e as políticas públicas desenvolvidas, até contraditoriamente, pelo Estado brasileiro em diferentes níveis de governo. A globalização manifestou-se na América Latina, nas décadas de 80 e 90 do século XX, com a ocorrência sucessiva, sem solução de continuidade, das chamadas Crises da Dívida, após os Choques do Petróleo de 1974 e 1979.[76]

Aquelas crises caracterizaram-se pelo corte maciço dos investimentos públicos e privados e a redução abrupta dos serviços públicos universais, e por

[74] BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 30, inciso I. In: *Constituição Federal, CLT, Legislação Previdenciária*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 29.

[75] CODAS, Gustavo. Retalhos para uma história dos movimentos contra a globalização neoliberal. In: FRATI, Mila *et. al. Curso de formação em política internacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. p. 41-42

[76] VIZENTINI, Paulo G. F. *Da guerra fria à crise:* (1945-1992). Porto Alegre: UFRGS, 1992. p.62.

.

estagnação econômica, desemprego massivo, crises políticas e explosões de violência urbana. Foram as chamadas “Décadas Perdidas.”[77]

De parte das classes dominantes no sistema capitalista mundial, as medidas de enfrentamento da crise acentuada a partir dos anos 1970 constituíram o conjunto de movimentos referido como neoliberalismo, nas definições, por exemplo, de Hobsbawm e Vizentini. O qual diagnosticou o Estado como causador da crise e propôs como solução a expansão dos capitais privados sobre áreas de atividade então desenvolvidas por estruturas estatais, o atendimento das necessidades sociais via mercado e a supressão de direitos coletivos e corporativos.

Esta coordenação política prática dos países capitalistas centrais e seus correlatos periféricos ao sistema, combinada com a ideologia correspondente e os efeitos da revolução tecno-científica da informática, produziram um cenário ambivalente. No dizer de Vizentini:[78] “Entre o progresso e a regressão: rumo ao século 21”:

> Ao lado de tendências progressistas, como certas possibilidades contidas no avanço tecnológico e na mundialização da economia, generalizam-se tendências regressivas, como a multiplicação dos micronacionalismos, da xenofobia, do neonazismo e dos sombrios contornos que a crise socioeconômica está adquirindo dentro de cada país. E justamente em meio a uma situação caótica e explosiva, a margem de ação dos governos e estados tem diminuído perigosamente tanto no âmbito interno como externo, devido à aplicação das políticas neoliberais.

Neste sentido, identificamos uma analogia entre os separatismos europeus dos anos 90, expressão dos “micronacionalismos”, como os verificados no território da antiga Iugoslávia, apontados por Paulo G.F. Vizentini[79] e o número expressivo de emancipações municipais no Brasil do mesmo período.

Se for certo, como diz Howard Becker[80], que “qualquer representação da realidade – um filme documentário, um estudo demográfico, um romance realista – é necessariamente parcial, menor do que aquilo que se poderia vivenciar e achar

---

[77] FIORI, José Luís. *60 lições dos 90:* uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 200.
[78] Paulo G. F. Vizentini. *A nova ordem global*. p. 46-47.
[79] *Ibidem*, p.43, 44.
[80] BECKER, Howard. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. pp.140-141.

.

disponível no ambiente real", a abordagem do fenômeno da simbologia política na criação de municípios também pode ser útil ao entendimento científico do fenômeno.

Neste aspecto particular, Meirelles registra na obra *Direito Municipal Brasileiro* a importância da permissão legal, a partir da Constituição de 1946, para a adoção, uso e reverência a símbolos oficiais dos municípios, prática proibida anteriormente pelo regime de 1937 sob a alegação de que simbologias locais prejudicariam a reverência aos símbolos nacionais.

> Os *Símbolos Municipais*, que estavam abolidos desde 10.11.1937, foram restabelecidos pela Constituição de 1946 e vêm sendo mantidos pelas demais, inclusive pela vigente. [81] Com essa permissão constitucional, podem os Municípios ter sua bandeira, seu escudo, seu brasão, emblema, seu selo e seu hino próprios. Tais são os símbolos admitidos constitucionalmente, com as devidas prestações de reverência e precedências.[82]

Hely Lopes Meirelles não vê conflito entre estas "exaltações locais e cívicas" [83] e o respeito aos demais níveis de governo previstos constitucionalmente.

Surgem conflitos neste aspecto, pois argumentos similares foram empregados no âmbito de campanhas separatistas que se registraram à época, como, por exemplo, o movimento de Ithon Marx, em Santa Cruz do Sul, para separar o Rio Grande do Sul do Brasil, no final do século XX, e que mereceu diligências da Polícia Federal brasileira[84]. Assim também, nas campanhas do plebiscito oficial de 2011, organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, sobre os projetos de criação dos estados de Carajás e Tapajós (territórios com amplos recursos naturais e população escassa), os quais seriam destacados do atual estado do Pará.

De outro ângulo, esta modalidade de separatismo provavelmente funcionou como movimento anti-crise, notadamente para comunidades das regiões mais pobres do Rio Grande do Sul. As emancipações de Minas do Leão, na Região do Carvão, e de Rio dos Índios e Benjamim Constant do Sul, no extremo norte do estado, tem tais características.

---

[81] Artigo 13, § 2º.
[82] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p.139
[83] *Id.*, 2006, p.139
[84] O SUL. Capa. 11 mai./2013, p.14.

.

A política pública do Estado brasileiro, estabelecida na legislação e institucionalizada em autarquias, e que é a tematicamente mais próxima da correlação objeto do estudo, a que propomos existente entre a implantação de assentamentos e a criação de municípios no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX, é a política nacional de reforma agrária.

Ela surge historicamente no âmbito dos temas da ocupação do território e desenvolvimento do país, a partir da chamada “questão agrária”, como apontada por Stédile.

Já antes do final da escravatura no Brasil, a última a ser legalmente extinta no Ocidente, a preocupação das classes dominantes em evitar o acesso dos trabalhadores pobres às terras públicas e privadas através de posse levou à elaboração da primeira lei fundiária do país, a Lei de Terras de 1850. Por este instrumento, a aquisição de terras só seria permitida através de compra, o que tornava praticamente inacessível a propriedade rural à maioria da população.

Esta preocupação é clássica nos processos de modernização capitalistas. Karl Marx já observara, no caso da colonização inglesa na Austrália, que se o trabalhador tivesse oportunidade de acesso a este meio de produção – a terra – não se conformaria ao assalariamento.

Com o que, a primeira proposta formalizada de política de reforma agrária no Brasil surge apenas na Constituinte de 1946, como proposta do PCB - Partido Comunista Brasileiro –, apresentada como discurso do senador Luís Carlos Prestes, em 18 de junho daquele ano.[85] Ainda segundo o mesmo autor[86], logo advém a proposta da ala conservadora da Igreja Católica, em 1950, a partir de encontro de centenas de fazendeiros e religiosos em Campanha, Minas Gerais, preocupados com a influência dos comunistas sobre a população rural.

Ainda segundo *A questão agrária no Brasil*, somente após o fim da escravatura pode-se falar propriamente no Brasil do início da formação de um campesinato como estrato social expressivo, o qual teria sua origem em duas vertentes: 1) a dos camponeses sertanejos, que eram os mestiços pobres excluídos pela Lei de Terras e que passaram a adentrar ao “sertão” como posseiros; e 2) a vertente dos imigrantes camponeses pobres da Europa, atraídos por políticas de

---

[85] STEDILE, João P. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Expressão popular, 2005. p.17.
[86] Id., 2005, p.27.

.

colonização dirigida do governo brasileiro, a qual, conforme Darci Ribeiro, foi uma ação estatal que envolveu um contingente de cerca de dois milhões de pessoas, oriundas na maior parte da Itália e da Alemanha, mas que contou também com imigrações de origem espanhola, portuguesa, árabe, judaica, suíça, russa, japonesa, sueca e outras.

Este processo desenvolveu-se até a revolução burguesa de 1930, que imprimiu um projeto desenvolvimentista ao país. Durante o regime populista de Getúlio Vargas, a política fundiária sofreu inflexões das alas conservadora e esquerdista do PTB – Partido Trabalhista do Brasil. Este período de democracia formal permitiu o surgimento das primeiras manifestações programáticas partidárias e governamentais no sentido de políticas de reforma agrária praticadas, como no governo de Leonel Brizola. Assim também, a efetivação das primeiras organizações reivindicatórias de reforma agrária na sociedade civil, como as Ligas Camponesas, no nordeste brasileiro e o MASTER – Movimento dos Agricultores Sem Terra, no Rio Grande do Sul.

O golpe conservador civil-militar de 1964 interrompeu aquele processo organizativo. Mas, num primeiro momento, inspirado no programa continental estadunidense de contenção de reivindicações radicais através de investimentos em demandas setoriais concebido no governo Kennedy – a Aliança para o Progresso –, o próprio regime ditatorial instituiu, numa contradição aparente, a primeira lei brasileira de reforma agrária: a Lei federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra.

Este diploma legal previa, originalmente, a extensão dos direitos trabalhistas ao trabalhador rural, o que foi depois retirado do texto instituído. A dimensão desta regressão pode ser avaliada pelo impulso potente que imprimiu ao êxodo rural para as cidades, onde já vigorava a legislação trabalhista, e também pelo fato de tais direitos só contemplarem o público rural no final da década de 80, na Constituição Federal de 1988, após a redemocratização.

De qualquer modo, o Estatuto da Terra promove a reforma agrária no Brasil de ponto programático à condição de política pública, exigível de todos os governos, posto que estabelecida em lei.

.

Com a redemocratização em 1985, através da posse do governo civil da Aliança Democrática, vencedor da eleição indireta para Presidente da República no ainda vigente Colégio Eleitoral, formou-se a chamada Nova República e ocorreram alterações de diagnóstico e prognóstico na política pública da reforma agrária.

A *Proposta para elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA*, lançada pelo MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário -, em maio de 1985, considera o Estatuto da Terra como ideologicamente compatível com os horizontes políticos da nova situação. Diagnostica pontualmente o fracasso prático da gestão do regime de 1964 a respeito. Aquela teria se limitado efetivamente a tentativas de solução de conflitos agrários localizados e ao enfrentamento formal do duplo problema do latifúndio improdutivo e do minifúndio inviável.

O novo regime propõe-se a diversificar os instrumentos governamentais disponíveis, dar-lhes condições de operação efetiva e abrir a política pública ao diálogo com a sociedade civil e os demais níveis de governo, com vista a uma divisão de responsabilidades diante de um problema não mais visto como setorial, mas, basicamente uma política de inserção social de excluídos, tema de interesse de toda a sociedade ante um novo quadro democrático do país:

> A Reforma Agrária é parte essencial do processo de consolidação de uma sociedade democrática'. Trata-se de integrar à comunidade política, como cidadãos plenos, uma parcela significativa da população brasileira – os trabalhadores rurais – hoje marginalizados pela impossibilidade de livre acesso a terra em que trabalham.
>
> Um projeto com essa dimensão não pode se restringir à atuação sistemática do Estado. Por ser do interesse não apenas dos seus beneficiários diretos, mas de toda a sociedade, exige a participação ativa de todos os setores comprometidos com o projeto democrático.
>
> A participação da sociedade civil no processo de Reforma Agrária não pode restringir-se ao apoio passivo às medidas governamentais que vierem a ser adotadas. É indispensável que ela atue na própria definição dos seus objetivos que venha a ser dado (sic) pelo governo ao processo de Reforma Agrária.
>
> Entendemos que o PNRA já é ele mesmo, resultado do amplo processo de organização e mobilização social que perpassa a sociedade brasileira e que, mudando a correlação de forças políticas, abre espaço para as reivindicações de forças sociais até então excluídas e exige a democratização do poder do Estado, de suas políticas, de seus órgãos e de sua atuação. (MIRAD – Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, *Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA*, p. 25).

.

A Nova República considerava que, dos dez milhões de trabalhadores rurais do Brasil, à época, três milhões seriam empregados, incluindo os empregos temporários, pela agricultura empresarial, modernizada sem distribuição de terra. O público-alvo da política de reforma agrária seriam, então, os sete milhões restantes. A previsão para o 1º PNRA seria de efetivar o acesso deste contingente a terra num prazo de quinze anos, seja através de projetos de colonização de terras públicas, de pacificação de conflitos agrários ou regularizações fundiárias e da reforma agrária em terras privadas, com a implantação de assentamentos.

Pouca atenção foi dada à dimensão do desenvolvimento especificamente rural, acentuando-se novamente a visão subordinada ao desenvolvimento de um mercado interno consumidor rural como auxiliar do desenvolvimento industrial brasileiro. Não teve ênfase, igualmente, a viabilização de garantias do acesso à terra para as comunidades tradicionais.

Estas limitações foram motivo para a mobilização então crescente de crítica a tais limites da reforma agrária na Nova República e, logo, por políticas mais abrangentes e de maior alcance, no quadro da redemocratização, dos novos movimentos sociais rurais, CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, a partir de 1979, e, sobretudo, o caso mais conhecido, do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, a partir de 1984. Assim também, por parte dos novos setores rurais de centrais sindicais como a CUT – Central Única dos Trabalhadores – e a CGT – Central Geral dos Trabalhadores -, e dos novos componentes do leque partidário popular brasileiro, como o PT – Partido dos Trabalhadores, fundado em 1980.

O advento do paradigma do Estado Mínimo nas três décadas finais do século XX gerou diversas reações nas sociedades e nas diferentes regiões do mundo. Entre elas estão a formação de blocos de países, com diferentes graus de integração nestas experiências, e a retomada dos projetos de desenvolvimento regional e das políticas territoriais.

Cabe notar que a natureza territorial do Estado e, logo, das ações estatais, tem pelo menos três significados distintos, que consideramos como definições para o presente estudo. São eles:

.

a) o sentido relativo a todo caso fenomênico de Estado. Nicos Poulantzas[87] aponta este caráter espacial do Estado, o território como elemento constitutivo do Estado-Nação moderno. O que é igualmente válido para o caso peculiar do Estado capitalista. Trata-se, assim, da categoria teórica que refere o fenômeno.

b) o sentido descritivo empregado na expressão “ações estatais territoriais”. Aqui o sentido discrimina o tipo de ação estatal em que o poder institucional em questão é direcionado a regiões determinadas do território nacional, visando otimizações do todo através da busca deliberada da alteração de características das regiões objeto da ação.

São exemplos no Brasil as superintendências de desenvolvimento regional criadas na segunda metade do século XX para a região Nordeste (SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; para a região Sul (SUDESUL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul; e para a Amazônia (SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia). Os diversos projetos voltados à ocupação e desenvolvimento da região Centro-Oeste, incluindo-se a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília. E a construção das rodovias de integração intra-regional, como a Transamazônica, e inter-regionais, como a Belém-Brasília.

Há no mesmo sentido de controle territorial, na escala internacional, os exemplos das ações voltadas para a ocupação da Sibéria pela União Soviética, como a construção da ferrovia Transiberiana; o exemplo da TVA - Autoridade do Vale do Tenessee, nos Estados Unidos; e a construção atual da ferrovia até o Tibete pela República Popular da China.

c) E a doutrina recente de desenvolvimento territorial e regional dado pela lei federal 10.683, de 2003, que estabelece a PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional - e pelos diversos programas, neste sentido, dos Ministérios da Integração Nacional e do Desenvolvimento Agrário, como o das Mesorregiões, dos Territórios da Cidadania e o dos Territórios Rurais e os programas de desenvolvimento do Semi-árido e da Faixa de Fronteira.

---

[87] POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Edições Graal. Rio de Janeiro: 1985, p.113.

.

Na escala internacional, a União Européia é o exemplo mais avançado de integração entre diferentes Estados nacionais, onde conceitos como o Novo Regionalismo e a Coesão Territorial passaram a ser adotados, limitando ou superpondo-se à prerrogativas dos Estados nacionais, em programas como o ESPON – European Spatial Planning Observation Network - ou ORATE – Observatoire em Réseau Interdiscipinaire pour l'Amenagement du Territoire, de 2007[88], em sintonia com as premissas neoliberais e com o surgimento das novas relações do tipo global-global. Desenvolveram-se, assim, planos como o INTERREG, específico para cooperações regionais transfronteiriças.[89]

Neste sentido, há a consideração crescente que as teorias de desenvolvimento regional e de fatores endógenos e subjetivos, como história, identidade cultural local e sociabilidade atrativa, passaram a ter, inicialmente no âmbito acadêmico e, posteriormente, no das políticas públicas, suplantando as teorias neoclássicas da localização industrial e das vantagens comparativas locais dos fatores de produção. Aponta, assim, para uma atividade estatal com maior ênfase na divulgação dos atrativos regionais do que na concessão de subsídios diretos às empresas, como elementos efetivos para as tomadas de decisão da localização de empreendimentos.

Trabalhos como os de Putnam a respeito do fenômeno do crescimento econômico do da chamada "Terceira Itália" (baseado em redes regionais de pequenas e médias empresas) passam a ser valorizados.[90] E a intervenção dos níveis estatais locais e regionais é destacada, o que releva para esta pesquisa na medida em que realça os fatores favoráveis ao municipalismo e à criação de novos municípios:

> Muitos países, entre os quais o Brasil, praticaram políticas econômicas voltadas para uma participação mais restrita do Estado Nacional no crescimento da economia em geral e do emprego em particular, suscitando um ritmo de expansão da oferta de novos postos de trabalho inferior à demanda. As consequências sociais desta situação expressaram-se nas regiões e nas cidades, em razão de que, nestes espaços, cresceu,

---

[88] RÜCKERT, Aldomar. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. *Transformações territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p.22-23.
[89] *Id,* 2010, p. 22-23.
[90] LIMA, Antônio E. Martins. A teoria do desenvolvimento regional e o papel do Estado. In: *FEE – Fundação de Economia e Estatística/RS.* HEUSER, Siegfried E. Análise Econômica, n. 45, mar./2006, Porto Alegre. p. 65-90.

.

> de baixo para cima, a percepção da necessidade do desenvolvimento regional, com a participação, seja na liderança, seja caudatário, do Estado (principalmente subnacional) como um dos agentes do processo, junto com as comunidades locais/regionais.[91]

Em consequência, na primeira década do século XXI, ampliou-se sobremaneira no Brasil a elaboração e a aplicação de políticas públicas territoriais e de desenvolvimento regional, principalmente com o estabelecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Culminância esta antecedida por experiências dos governos estaduais, como, no Rio Grande do Sul, a dos COREDES – Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Regional –, estabelecidos nos anos 1990 por lei estadual do Rio Grande do Sul, no Governo de Alceu Collares (Governador do Estado pelo PDT – Partido Democrático Trabalhista- de 1990 a 1994) e a dos APL – Arranjos Produtivos Locais – e do OP – Orçamento Participativo estadual, também organizado regionalmente, na gestão de Olívio Dutra (governador pelo PT - Partido dos Trabalhadores- de 1998 a 2002). Às quais somamos diversas iniciativas de âmbito dos governos municipais (como a Rede Mercocidades) e de associações de entidades locais, apoiadas pelos municípios, como os foros de desenvolvimento de cidades fronteiriças[92].

A adoção do conceito de Novo Regionalismo, também lançado na União Européia[93], e que visava medidas para a melhoria de regiões deprimidas, se, por um lado, fortaleceu esforços construtivos e colaborativos, gerou, por outro lado, uma vertente de medidas de busca de recursos locais (ou “endógenos”) ou da retenção de recursos supostamente remetidos sem retorno às instancias macrorregionais (ou estaduais) e federais, (até sob a forma de campanhas da sociedade civil contra a carga tributária) e disputas desregulamentadas entre estados e municípios quanto à oferta de isenções para a atração de investimentos privados, a “Guerra Fiscal”.

Esta efervescência de busca de soluções à crise por doutrinas referenciadas no território e no localismo a respeito da construção de identidades étnicas e valorização de patrimônios culturais intangíveis, constitui, assim, uma abordagem ao estudo do tema em tela na medida em que aponta fontes que tanto foram utilizadas

---

[91] *Ibid*, p.73.
[92] RÜCKERT, Aldomar. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. *Transformações territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 29.
[93] *Ibid*, p. 23.

.

pelo municipalismo como o utilizaram para veicular ações de enfrentamento à crise socioeconômica e para disputas sociopolíticas nas décadas de 80 e 90 do século XX no Brasil.

2.2 A EXTENSÃO DO CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA

O conceito de reforma agrária é empregado por diferentes temáticas teóricas em diversas disciplinas e ciências. O direito, a história, as ciências sociais e a economia, entre outras, estudam diferentes fenômenos com seu auxílio.

O termo, similar ao conjunto das políticas de reforma social, supõe a alteração, dirigida pelo poder estatal em uma sociedade dada, de um determinado padrão prévio de posse e propriedade de recursos fundiários, ou terras, em áreas pré-determinadas em função de características que aquela ação visa, conscientemente, modificar:

> Reforma agrária significa coisas diferentes, para pessoas diferentes, em diferentes circunstâncias. Para alguns, a privatização de terras comunais ou do Estado, para torná-las disponíveis para usos comerciais, tais como a produção de safras para exportação, é uma reforma agraria. Muitas autoridades apresentam definições mais restritivas, semelhantes às utilizadas aqui. A Reforma Agraria abrange (1) o confisco compulsório da terra, em geral (a) pelo Estado, (b) pelos maiores, latifundiários, e (c) com indenização parcial; e (2) o cultivo da terra, de modo a espalhar os benefícios mais amplamente do que eram difundidos antes do confisco. O Estado pode doar, vender ou alugar essa terra para o cultivo privado, em unidades menores do que as antes existentes (reforma distributiva) ou a terra pode ser cultivada conjuntamente e o seu usufruto compartilhado, por meio de cooperativas, ou cultivo coletivo, ou fazendas do Estado (reforma coletiva). (Michael Lipton, *apud* Solon Barraclough, *A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes,* p. 379).

Neste estudo adotamos um conceito ampliado de reforma agrária, que compreende também processos como as colonizações dirigidas no Brasil dos séculos XVIII, XIX e início do XX – seja com migrantes nacionais ou imigrantes estrangeiros -, vinculados à distribuição ou redistribuição de terras originalmente públicas ou desapropriadas de particulares, como foi, por exemplo, a povoação inicial de Porto Alegre, atual capital do estado do Rio Grande do Sul.

.

Assim também, os procedimentos estatais de ordenamento fundiário e reconhecimento de posses que resultem em alterações do padrão fundiário, notadamente quanto à concentração da posse ou propriedade de áreas rurais.

Este é a extensão do conceito que empregamos para a seleção das ações de reforma agrária relacionadas no conjunto amostral, restringido em sua tipologia fenomênica pelo recorte temporal limitado às décadas de 80 e 90 do século XX.

2.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA REFORMA AGRÁRIA

O direito fundiário tem antecedentes já nos milenares Códigos de Manu, da civilização hindu, e no Código de Hamurabi, da civilização babilônica[94], nos quais já se previam o respeito aos marcos de limite e regras de transmissão da propriedade.

No que se refere à redistribuição de terras não exploradas, a Lei romana das XII Tábuas, datada de 450 a.C., já estabelecia o instrumento do usucapião para a efetivação das posses pacíficas. Os legisladores romanos[95], inspiraram-se em experiências gregas anteriores, como as de Sólon, em Atenas, e de Licurgo, em Esparta, o qual teria regulado uma distribuição de vinte mil lotes rurais a espartanos pobres. Oliveira informa ainda [96] que a partir do consulado de Spurius Cassius, em 486 a. C., mais de uma centena de leis agrárias foram promulgadas em Roma, incluindo as leis Seprônia Agrária, de 133 a.C. a 123 a.C., dos reformistas Caio e Tibério Graco, preocupados com a disseminação de latifúndios e com a distribuição de lotes a romanos e aliados itálicos que os cultivassem adequadamente.

Na tradição do direito romano, o direito português, autônomo desde o reconhecimento da independência de Portugal em 1143, também formulou normas para evitar a existência de terras sem cultivo e a escassez de alimentos, notadamente no período seguinte à Peste Negra, quando os campos ficaram despovoados. Tem-se, assim, a exemplo, a lei de 16 de junho de 1375, considerada o primeiro ato de reforma agrária em Portugal, baixada pelo rei Fernando I, o Formoso:

---

[94] OLIVEIRA, José L. *Rondônia*: geopolítica e estrutura fundiária. Porto Velho: Grafiel, 2010. p.222.
[95] *Ibid*., 2010, p. 225.
[96] *Ibid.*, 2010, p. 229.

.

> Eu El Rei Faço saber aos que esta lei virem:
>
> Todos os que tiverem herdades próprias, emprezadas, aforadas, ou por outro qualquer título, que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam constrangidos a lavrá-las e semeá-las.
>
> Se por negligência ou contumácia, as propriedades não observarem o que fica determinado, não tratando de aproveitar por si ou por outrem as suas herdades, as Justiças territoriais, ou as pessoas que sobre isso tiverem intendência, as dêem a quem as lavre, e semeie por certo tempo, a pensão ou quota determinada. Sua Majestade Rei de Portugal[97].

Já o período colonial português do Brasil caracterizou-se, no tocante ao regime fundiário, inicialmente pela instalação de pontos comerciais fortificados, as feitorias, procedimento já praticado por Portugal na costa africana, bem como de concessões de posses ou capitanias não hereditárias, como São Vicente, em 1532. E, posteriormente, no reinado de Dom João III, a partir da implantação do governo-geral da colônia, foi adotada a doação de capitanias hereditárias, que permitiam aos donatários a subconcessão a terceiros de sesmarias, latifúndios normalmente dimensionados em uma légua (6,6 quilômetros) de largura por três léguas de comprimento.

Um exemplar deste padrão fundiário, longamente mantido em uso no Brasil, foi a sesmaria concedida a Jerônimo de Ornellas em Viamão, já no século XVIII. Nos fundos desta propriedade se formaria a cidade de Porto Alegre, a partir de um acantonamento provisório de migrantes conduzidos pela Coroa portuguesa desde o Arquipélago dos Açores.

Conforme Günter Weimer, este grupo estava direcionado pela Metrópole às terras ocupadas por sete Missões Jesuíticas, no oeste do atual Rio Grande do Sul, as quais foram recebidas da Espanha, pelo Tratado de Madrid, em troca da Colônia do Sacramento, fortificação portuguesa às margens do Rio da Prata. A condução planejada dos migrantes foi impedida em sua parte final devido à revolta indígena liderada por Sepé Tiaraju, contrária à decisão portuguesa de extinção das Missões em seu território. Os colonos açorianos distribuíram-se então no entorno do Lago Guaíba e do delta do Rio Jacuí, reunindo-se a colonos de outras origens regionais portuguesas.

Com o advento da Independência do Brasil, seguem-se basicamente três períodos no direito agrário, conforme Oliveira: o período da posse, seguinte à extinção do regime de sesmarias, que vai de 1822 a 1850; o período do resgate de

[97] Relatório INCRA, 1974.

.

instrumentos legais, que inicia em 1850 com a primeira lei de terras nacional, a nº 601; e o período republicano, que vem até a atualidade.

Dentro do período republicano há registros de ações territoriais e fundiárias de escalas relativamente expressivas, definindo-se por ações territoriais aquelas desenvolvidas pelo Estado para a consecução de objetivos de alteração do regime de uso, prioritariamente político, social ou econômico, de determinadas regiões e nas quais o próprio espaço territorial é empregado como um recurso para tanto.

Consideramos as ações fundiárias, portanto, como um tipo de ação territorial. Mais precisamente são aquelas ações voltadas para a produção de alterações no regime de ocupação, uso e propriedade do solo.

Neste sentido, destacamos dois exemplos de ação territorial, em diferentes escalas, no período getulista.

Um deles foi o estímulo à ida de milhares de trabalhadores rurais nordestinos para a Amazônia, no norte do país, com vista à ampliação da produção de borracha natural em seringais, durante a Segunda Guerra Mundial. Processo este que foi popularizado na propaganda oficial do regime como o elogio dos "soldados da borracha". E outro foi o início da colonização do oeste brasileiro com a distribuição de pequenas e médias propriedades rurais às famílias das áreas colonizadas por imigrantes europeus no Rio Grande do Sul. Ação promovida efetivamente no oeste do Paraná, na região do município de Francisco Beltrão, também na década de 40 do século XX. Esta segunda ação já apresentou características de ação fundiária, dada à mudança do regime de ocupação do solo, uma vez que incluía a distribuição da propriedade, o que não ocorreu no caso dos seringais amazônicos[98].

Os governos populistas brasileiros dos anos 50 e 60 do século XX, tanto nos níveis de governo federal como estadual, pontuavam em seus programas de governo e na propaganda partidária alguns compromissos com mudanças de regime fundiário e mesmo reformas agrárias. Neste sentido foi criado em 1954 o INIC - Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o qual implantou no Rio Grande do Sul o Núcleo Colonial do Passo Novo, com 120 lotes numa área de quatro mil

[98] Ações estatais de regularização fundiária de posseiros na Amazônia estão sendo desenvolvidas até o presente, como exemplifica o Programa Terra Legal do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, estabelecido pela Lei federal nº 11.952, de 2009. MDA - *Territórios da Cidadania:* Guia de ações. Brasília, 2013. p.159.

.

hectares, ou quarenta quilômetros quadrados, na região da Campanha, no oeste do estado, no município de Alegrete.

O governo populista de João Goulart teve posteriormente, no anúncio do programa de Reformas de Base, em março de 1964, um dos momentos programáticos culminantes que serviram de pretexto para o golpe cívico-militar que se seguiu imediatamente. O referido programa continha medidas de reforma agrária.

O governo de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul efetivou algumas ações fundiárias, sob a pressão de seus compromissos históricos e, mais especificamente, das mobilizações do MASTER, Movimento dos Agricultores Sem Terra, formalmente conduzido por lideranças do próprio partido de Brizola, o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, além das Ligas Camponesas, orientadas pelo PCB – Partido Comunista Brasileiro, e da FAG – Frente Agrária Gaúcha, coordenada por padres da Igreja Católica. Um exemplo das medidas adotadas neste sentido foi a criação do IGRA – Instituto Gaúcho da Reforma Agrária, em novembro de 1961.

Ações estatais territoriais efetivas foram, por exemplo, a desapropriação da Fazenda Sarandi, no norte do estado; a desapropriação parcial do Banhado do Colégio, em Camaquã; e a celebração do convênio IBRA-IGRA, entre o órgão estatal gaúcho e seu homólogo federal, o IBRA – Instituto Brasileiro da Reforma Agrária, com vista a uma regularização ampla de posses rurais, sobretudo no norte do Rio Grande do Sul[99].

O regime implantado pelo golpe de 1964 buscou enfrentar o problema político e social gerado pela ocupação desigual do território e pela concentração fundiária através de uma estratégia dupla. De um lado, reprimindo os movimentos sociais rurais e perseguindo suas lideranças, como foi o caso de João Sem Terra e outros, no Rio Grande do Sul[100]. E por outro lado, com a adoção de novas formas estatais, formalizadas em legislações, como o Estatuto da Terra, e instituições, como o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para tratar os referidos problemas territoriais, fundiários e agrários de modo politicamente conservador. O que incluiu também a continuidade de ações como o convênio estadual-federal de regularização fundiária. O convênio IBRA-IGRA foi renovado em 1966 e prosseguiu,

99 Resultado do trabalho deste convênio e de suas renovações subseqüentes são os aproximadamente vinte mil títulos emitidos, conforme a Divisão de Terras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul.

100 CAMARANO, Márcia. *João Sem Terra*: veredas de uma luta, p.11.

.

sob as novas denominações das instituições sucessoras, até tornar-se finalmente o convênio INCRA-CEMAPA, que vigorou até os anos 80 do século XX.

No tocante às formas político-administrativas do Estado para a política de Reforma Agrária, a mais duradoura na história recente é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Autarquia federal criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Está implantado em todo o território nacional por meio de 30 Superintendências Regionais. Nos últimos anos, o INCRA incorporou entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial. O objetivo é implantar modelos compatíveis com as potencialidades e biomas de cada região do País e fomentar a integração espacial dos projetos. Outra tarefa importante no trabalho da autarquia é o equacionamento do passivo ambiental existente, a recuperação da infraestrutura e o desenvolvimento sustentável dos mais de oito mil assentamentos existentes no País. Constitui, portanto, o momento atual de uma sequência de formas administrativas adotadas pelo nível de governo federal do Estado brasileiro para a execução da política de reforma agrária.

Os principais momentos desta micro-história institucional são os seguintes:

1954 - Lei nº 2.163, de 05/01/54: Criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Inic), absorvendo as atribuições do Conselho de Imigração e Colonização/Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a Divisão de Terras e Colonização/Ministério da Agricultura.

1955 - Lei nº 2.613, de 23/09/55: Criação do Serviço Social Rural (SSR), autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura.

1962 - Lei Delegada nº 11, de 11/10/62: Criação da Superintendência de Política Agrária (Supra), absorvendo as atribuições do Inic e do SSR.

1964 - Lei nº 4.504, de 30/11/64: Estatuto da Terra. Criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra). Criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (Inda).

.

1970 - Decreto-lei nº 1.110, de 09/07/70: Criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), absorvendo as atribuições do Ibra e do Inda.

1971 - Decreto nº 68.153: Aprovação do Regulamento Geral do Incra. Aprovação do 1º Regimento Interno do Incra. 1975. EM n° 190: Projeto Especial de Colonização (PEC) Sobradinho. EM n° 271: Proterra/Funterra, Projetos Fundiários, Projeto Integrado de Colonização (PIC) e Projeto de Assentamento Dirigido (PAD). EM n° 302: Coordenação Fundiária Central (CFC) e Coordenação Fundiária Regional (C-FR).

1977 - Decreto-lei nº 1.523: Criação da Coordenadoria Especial do Araguaia-Tocantins (Ceat), Coordenação Especial do Estado de Rondônia (CE-ER) e Coordenação Especial da Amazônia Ocidental (Ceao).

1980 - Decreto-lei n° 1.767: Criação do Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat).

1982 - Decreto nº 87.457: Criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf).

1984 - Lei n° 7.231: Transfere competências do Incra para o Ministério da Agricultura (Desenvolvimento Rural). Autarquia em Regime Especial de Pessoal. Decreto nº 90.697: Alteração na Estrutura Organizacional do Incra.

1985 - Decreto nº 91.214: Criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad). Decreto nº 91.766: Aprovação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

1987 - Decreto nº 94.235 (15/04/87): Autoriza a contratação de 1.250 profissionais. Decreto-Lei nº 2.328 (05/05/87): Extingue o Getat e transfere suas competências para o Incra. Decreto nº 94.331 (14/05/87): Alteração da estrutura organizacional do Incra. Decreto-lei nº 2.363 (21/10/87): Extinção do Incra, passando suas atribuições para o Mirad. Criação do Instituto de Terras (Inter). Decreto nº 95.074 (21/10/87): Altera a estrutura organizacional do Mirad.

.

1988 - Constituição Federal. Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (artigos 184 a 191).

1989 - Medida Provisória nº29 (15/01/89): Extinção do Mirad. Decreto Legislativo nº 02 (29/03/89): Rejeita os termos do Decreto-lei nº2.363/87, ficando o Incra restabelecido.

1990 - Lei nº 8.022 (12/04/90): Transfere à Secretaria da Receita Federal (S-RF) competência referente ao Imposto Territorial Rural (ITR). Decreto nº 99.334/90 e a Portaria MA 227/90: 2.605 servidores são colocados em disponibilidade e outros 550 são demitidos. Redução de 40% da força de trabalho do Incra.

1993 - Lei nº 8.629: Regulamentação do Título VII, Capítulo III, da Constituição Federal (Reforma Agrária). Lei Complementar nº 76: Dispõe sobre o procedimento do contraditório especial de rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural. Decreto nº 966: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Incra.

1996 - Decreto s/n, de 29/04: Nomeia o Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária (episódio em Eldorado dos Carajás/PA). Decreto nº 1.946: Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

1998 - Lei Complementar nº 93: Instituição do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra). Lei nº 9.651: Instituição da Gratificação de Desempenho de Atividade Fundiária (GAF).

1999 - Medida Provisória nº 1.911-8: Transfere para o Gabinete do MEPF as atribuições relacionadas ao Pronaf. Medida Provisória nº 1.911-12: Cria o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente Ministério do Desenvolvimento Agrário (MP nº 1.911-14).

2000 -Decreto nº 3.509: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Incra. Decreto nº 3.338 (14/01/2000): Cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em substituição ao Ministério de Política Fundiária e do

Desenvolvimento Agrário.

2002 - Lei nº 10.480: Cria a Procuradoria Geral Federal, e institui a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra (mantendo-se as mesmas competências e atribuições). Medida Provisória nº 47: Instituição da Carreira de Perito Federal Agrário (Lei nº 10.550/2002).

2003 - Decreto nº 4.705: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Incra. Portaria MP nº 272: Autorização para o provimento, mediante realização de Concurso Público, de 366 vagas. Criação e implantação do II Plano Nacional de Reforma Agrária

2004 - Medida Provisória nº 216: Criação do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, criação da GDARA, criação de 4.500 cargos efetivos para provimento gradual (Lei nº 11.090/2005). Decreto nº 5.011: Aprova a Estrutura Regimental do Incra.

2005 - Portaria MP nº 101: Ampliação da autorização de provimento de 137 vagas, mediante nomeação de candidatos classificados em Concurso Público.

2006 - Decreto nº 5.735 (27/03/2006): Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Incra.[101]

O regime cívico-militar de 1964 adotou no âmbito das ações estatais de ocupação territorial, fundiárias e de reforma agrária a doutrina dual de prosseguir com os programas de colonização nas macrorregiões de baixa densidade demográfica e alto potencial de produção agropecuária (as chamadas “fronteiras agrícolas”), como a Norte e a Centro-Oeste, e, nas demais macrorregiões do país (Sudeste, Nordeste e Sul) ater-se a realizar exclusivamente intervenções de ordenamento fundiário em áreas pontuais, onde se verificassem conflitos agrários. O que já anunciava, de certa forma, a prioridade expressa na redação do Estatuto da Terra, em seu artigo 15: “A implantação da Reforma Agrária em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas estratégicas ou de tensão social.”

[101] BRASIL. Incra. Publicado em 30 nov. 2011,10:09. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/institucionall/historico-do-incra> Acesso em:

.

Na primeira linha de ação foram oferecidas grandes extensões de terras públicas através do INCRA, diretamente, em diversas modalidades de assentamento, ou em convênios com cooperativas e sindicatos de agricultores familiares da região Sul.

Nesta modalidade, são exemplos a colonização da região que originou, entre outros, o município de Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso, com lotes oferecidos e inscrições de candidatos através de cooperativas da região do município de Erechim, no Rio Grande do Sul, e também na região que originou o município de Sinop, Mato Grosso, cuja denominação é a da sigla do Sindicato Rural do Noroeste do Paraná.

Na segunda modalidade, já atendo-se ao território do Estado do Rio Grande do Sul, recorte espacial do objeto empírico adotado na pesquisa, tem-se o registro, encontrados pelo pesquisador no arquivo físico e no Livro Fundiário de títulos, emitidos pela Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Sul, de pelo menos vinte intervenções de regularização de posses e solução de conflitos agrários no interior do estado durante as décadas de 70 e 80 do século XX. Algumas destas ações deram encaminhamento a procedimentos interrompidos, iniciadas por governos anteriores e por empresas particulares de colonização rural. São elas:

I. Projetos Integrados de Colonização (PIC):

I.1 - PIC Sarandi:

Localizado ao norte do estado. Composto pelas glebas 1, 2, 3 e 4 e com lotes distribuídos nos municípios de Sertão, Sarandi e Pontão no norte do estado. É decorrente da desapropriação, em 1962, da Fazenda Sarandi, de 29 mil hectares, pertencente a proprietários uruguaios, em ação decorrente das mobilizações e acampamentos realizados naquele ano pelo MASTER - Movimento dos Agricultores Sem Terra - na região. Esta ação de reforma agrária foi concluída posteriormente pelo INCRA e outros governos estaduais a partir de 1974.

a) Gleba 1, em Sertão, área de 2516 hectares, dividida para 50 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

b) Gleba 2, então no município de Sarandi, hoje pertencente ao município de Pontão. Área de 1740 hectares dividida para 47 famílias. Medidos

.

os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

c) Gleba 3: área de 3500 hectares com previsão de assentamento de 80 famílias, a cargo do governo estadual, o qual não teria implementado o assentamento nesta modalidade. Mas há atualmente vários PE – Projetos de Assentamento Estaduais – na região que podem ter sido implantados nesta área. Não localizada informação sobre eventual emissão de títulos de propriedade nesta gleba.

d) Gleba 4: município de Sertão. Área de 1510 hectares dividida para 28 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

I.2 PIC Passo Real:

Localizado no noroeste do estado, nas proximidades de Cruz Alta. Destinado ao reassentamento de agricultores que tiveram suas propriedades atingidas pela construção do lago da barragem da Usina Hidrelétrica de Passo Real, no rio Jacuí, em 1969. O fato de que muitos dos beneficiários detinham apenas a posse da terra, e não a propriedade, fez com que alguns comentaristas da época consideram-se este projeto como de verdadeira reforma agrária.

O Projeto Integrado de Colonização Passo Real foi composto pelas glebas:

a) Fazenda Boa Vista: com desapropriação da fazenda registrada em 21 de outubro de 1969 e implantação do reassentamento a partir de 1971. Então no município de Cruz Alta, hoje município de Boa Vista do Incra, teve 320 famílias reassentadas numa área de 9.744,37 ha (nove mil setecentos e quarenta e quatro hectares e trinta e sete ares). Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

b) Fazenda Itaíba: município de Ibirubá; 106 famílias reassentadas a partir de 1976 numa área de aproximadamente três mil hectares. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

.

c) Fazenda Colorados: então no município de Cruz Alta, hoje pertencente ao município de Fortaleza dos Valos. Foram reassentadas 85 famílias a partir de 1973, numa área de aproximadamente dois mil e duzentos hectares. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

I.3 PIC Fazenda Florida:

Decorrente de ação de ordenamento fundiário em área de conflito agrário, a partir do fracasso de um empreendimento de colonização particular, promovido por proprietários locais e pela Sociedade União Popular do Rio Grande do Sul, localizado no município de São Nicolau. O acordo na ação de desapropriação movida pelo INCRA, homologado por juiz federal, foi averbado no registro de imóveis da Comarca de São Luiz Gonzaga em 16 de outubro de 1970. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA.

A área do empreendimento era de cinco mil hectares, composto pelas áreas Fazenda Florida e Santo Izidro e dividido entre 243 famílias e mais algumas áreas comunitárias e de reserva florestal. Localiza-se na região das Missões, ao noroeste do estado, ás margens do rio Uruguai, na fronteira do Brasil com a Argentina.

II. Ações de regularização fundiária em áreas de conflito agrário que não tiveram formatação administrativa de tipo específico:

II.1 - Fazenda Velha: no nordeste do estado, no município de São Francisco de Paula. Regularizada em 1981. Área de aproximadamente cinco mil hectares, dividida entre 42 famílias e duas áreas de reserva legal. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.2 - Posse do Caçador: no noroeste do estado, município de Sobradinho. Regularizada em 1976. Área de aproximadamente mil e quinhentos hectares, dividida entre 22 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.3 - Fazenda Bela Vista: no noroeste do estado, município de Espumoso. Regularizada em 1975. Área de aproximadamente oitocentos hectares,

.

dividida entre 21 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.4 - Gleba Mangueirão, no noroeste do estado, município de Espumoso. Dividida entre x famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.5 - Fazenda Pinheirinho, no noroeste do estado, município de Santa Bárbara do Sul. Dividida entre 21 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.6 - Rincão dos Kersch: na região das Missões, município de Bossoroca. Dividida entre 35 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.7 - Rincão dos Sarmentos: na região das Missões, município de São Nicolau. Dividida entre 20 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.8 - Travessão Nacional: na região das Missões, município de São Nicolau. Dividida entre 90 famílias. Medidos os lotes e cadastradas as famílias ocupantes, houve a emissão de títulos de propriedade pelo INCRA

II.9 - Fazenda Perseverança: na região das Missões, noroeste do estado, município de Roque Gonzáles. Em processo de titulação na presente data.

II.10 - Granja Esperança: na região central do estado, município de São Francisco de Assis. Em processo de regularização na presente data.

II.11 - Cerro Itati: na região das Missões, no noroeste do estado, município de São Nicolau. Regularização fundiária concluída para três famílias de posseiros.

II.12 - Colônia Militar do Areal: na região sudoeste do estado, município de Quarai. Regularização fundiária concluída para sete famílias de posseiros.

III. Regularização de posses em áreas de herança jacente:

Este mecanismo legal previa o repasse da propriedade do imóvel ao Estado em caso de ausência de herdeiros conhecidos do proprietário falecido. A situação de fato era a de que tais áreas já se encontravam ocupadas por posseiros. A ação de regularização fundiária resumia-se, então, à formalização do processo administrativo, medição da área e emissão do título de propriedade ao detentor da posse não contestada.

As informações disponíveis no arquivo físico da Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Sul são de ações de regularização de posses em áreas de herança jacente nos municípios de Piratini, Viadutos, Mata, São Pedro do Sul, Júlio de Castilhos, Santa Cruz do Sul, Bagé, Erechim, Jaguari, Getúlio Vargas, Cachoeira do Sul, Caçapava do Sul, Torres, Dom Pedrito, Santana do Livramento e Santa Maria.

As legislações recentes como abordagens teóricas e práticas da reforma agrária -

a) o Capítulo III da Constituição Federal de 1988 – "Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária"[102], cujo estrato encontra-se no item Legislação dos Anexos deste trabalho.

Na mesma seção dos Anexos encontram-se os textos integrais do Estatuto da Terra, Lei federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, implementado com celeridade pelo regime cívico-militar advindo do golpe de Estado de 31 de março daquele mesmo ano, evidentemente como uma reação às demandas sociais rurais que geraram as mobilizações camponesas, como as do MASTER e das Ligas Camponesas, do início dos anos 60 do século XX. E também da Lei federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a qual regulamentou os dispositivos da Constituição Federal de 1988 relativos à reforma agrária. Esta legislação sofreu, posteriormente, reorientações advindas do paradigma neoliberal vigente na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, basicamente com a Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que incluiu mecanismos inibidores das ocupações de terras promovidas então pelo MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

---

[102] Artigos 170 a 192 e 184 a 191 – do Título VII – *Da ordem econômica e financeira*.

.

2.4 AS ABORDAGENS ESCOLHIDAS PELO ESTUDO

Neste sentido, constituímos as abordagens escolhidas para este estudo: a criação de municípios a partir de assentamentos como enfrentamento da crise econômica e como exercício da cidadania.

As organizamos a partir de categorias de Claus Offe, principalmente propostas em *Problemas estruturais do estado capitalista* e de Jürgen Habermas em *Mudança estrutural da esfera pública*, combinadas sob a síntese contemporânea de István Mészáros em *O poder da ideologia*. E complementadas, respectivamente, com contribuições de David Harvey e Milton Santos, a primeira, e a segunda com proposições de Jessé Souza para o caso da cidadania brasileira no livro *A construção social da subcidadania*.

Quanto à dimensão mais propriamente econômico-territorial do fenômeno são empregadas as contribuições teóricas dos geógrafos David Harvey e Milton Santos para uma explicação científica.

Explicação esta de um escopo teórico amplo, imediatamente seguinte às explanações de Offe e Habermas aqui referidas. São identificações, portanto, de mecanismos gerais de funcionamento do Estado na estruturação espacial do modo de produção capitalista contemporâneo.

Distinguimos as abordagens adotadas, assim, daquela encontrada em numerosos estudos econométricos realizados sobre os impactos eventuais da aplicação das políticas públicas e ações estatais, como a da reforma agrária, em territórios específicos. Por exemplo, os realizados por Ricardo Abramovay, em *O futuro das regiões rurais*; Edson Teófilo, Sólon Barracloug e outros, em *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*; Leonilde Medeiros, Zander Navarro e outros em *A formação de assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*; ou de estudos com escopo micro-regional, como *Assentamentos – resposta econômica da pequena propriedade na região de Cruz Alta*, de Jurandir Zamberlan e Santo Reni S. Florão.

.

3 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS COMO RESPOSTA À CRISE

A natureza das crises sistêmicas nas sociedades capitalistas e a função estrutural estabilizadora do Estado capitalista são apresentadas por Claus Offe em *Problemas estruturais do estado capitalista* no âmbito de uma exposição sobre os critérios de racionalidade e legitimação de uma estrutura estatal específica do capitalismo: o próprio Estado capitalista. E as contradições sistêmicas recorrentes entre critérios de racionalidade distintos produzem mecanismos de reequilíbrio aparentemente ainda mais contraditórios, na medida em que necessitam ocultar, para manter a aparência de neutralidade e de defesa do interesse social geral, suas causas básicas eminentemente classistas.

Assim, a aparência reiterada de manifestações em um sentido conjunturalmente adotado pode efetivamente ser contrariada, nos atos, por critérios de racionalidade distintos, quando não francamente opostos. E a manutenção de contradições deste tipo pelo Estado capitalista visa, com todos os seus custos, impedir a ampliação de contradições na escala sistêmica, as quais não teriam solução no quadro da conservação do modo de produção e suas relações sociais de dominação.

No caso em tela, o contexto é o do afã na busca de saídas ao período de crise contínua que sucedeu a expansão do sistema capitalista ocorrida no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, expansão que lembrava o "clima ufanista da *belle époque*"[103], conforme Paulo G. F. Vizentini. Pois, logo a seguir, "Durante os anos sessenta, a ordem mundial fundada na *Pax Americana* iniciou sua erosão, que na década seguinte transformou-se em crise explícita."[104] Há aqui uma concordância com o diagnóstico da extensão temporal e da profundidade estrutural da crise vigente no sistema capitalista contemporâneo, realizado por Mészáros e já referido anteriormente.

Em resposta, foi forjado o paradigma neoliberal, o qual atribui ao Estado de Bem-Estar Social a culpa pela queda continuada do desempenho econômico dos países capitalistas desenvolvidos. De onde foi derivada a consigna do desmonte do Estado sintetizada nas máximas do chamado "Consenso de Washington". Este era

---

[103] VIZENTINI, Paulo G. F. *Da Guerra fria à crise (1945-1992)*. Porto Alegre: UFRGS, 1992. p. 11.
[104] *Ibid*., p.57.

então o critério de racionalidade dominante nos discursos e práticas hegemônicos das décadas de 80 e 90 do século XX.

Uma análise distinta dos problemas sistêmicos da estrutura estatal específica do capitalismo do final do século XX é a realizada por Nicos Poulantzas em *O estado, o poder, o socialismo*. Ao iluminar mais detalhadamente relações de conflito e acomodação nas lutas de classe do final do século XX nos países centrais do capitalismo mundial, Poulantzas aponta a peculiaridade da situação do “pessoal de Estado” neste contexto. Coincidindo com a abordagem habermasiana, Poulantzas vê no emprego de centenas de milhares de trabalhadores pelo Estado uma tentativa sistêmica de conciliação de classes através da substituição das condições de vida de proprietários, ideologicamente paradigmáticas na dominação burguesa, por emprego e políticas públicas oferecidos a frações das classes dominadas. Constituindo-se o que o autor define como uma *situação de classe*, parcialmente compensatória, sempre problemática, mas muito efetiva.

Assim, no exercício das funções estatais permitidas pela classe dominante, a pequena burguesia, setores médios e mesmo, nos postos mais subalternos, frações elitizadas das classes trabalhadoras, teriam alguma confirmação de uma condição de vida relativamente privilegiada, aproximada do padrão burguês ideologicamente sustentado.

Ao definir o Estado como a cristalização das relações de classe, Poulantzas diminui o entendimento do alcance da orientação capitalista do Estado em relação à perspectiva de Claus Offe, que é mais totalizante e secundariza o papel dos ajustes pontuais e concretos entre as frações de classe no interior do Estado. Mas, por outro lado, aquele autor esclarece com maior detalhamento aspectos específicos da atuação de aparelhos de Estado em sua relação com a História particular de cada Estado nacional, aproximando-se dos “casos-modelo” estudados por Jurgen Habermas em Mudança estrutural da esfera pública. O que é de utilidade para o esforço investigatório das políticas públicas territoriais e da institucionalidade da política de reforma agrária e da criação de municípios empreendido nesta pesquisa.

As condições das sociedades periféricas ao sistema mundial amplificam, porém, as dificuldades de reprodução do conjunto das relações das sociedades de dominação mais desenvolvidas, como adverte David Harvey. As expansões do sistema capitalista no espaço geográfico em busca de melhores condições de

.

reprodução e em processo de fuga das situações de crise localizada passam, por sua vez, a enfrentar novas dificuldades de realização sistêmica. A velocidade do ciclo temporal de recuperação dos capitais investidos torna-se um elemento da maior importância, afirma o autor de *A produção capitalista do espaço*. Em comparação com os setores mais dinâmicos da economia globalizada, os demais setores vêem-se prejudicados e, logo, preteridos pelos investidores capitalistas. Com o que criam-se as condições de consenso, na sociedade capitalista de classes em relação antagônica mas integrada para a ação estatal.

Harvey, em sintonia com esta interpretação de Claus Offe sobre o arranjo social capitalista contraditório e interclasses, sublinha a precariedade do mesmo, o qual descreve em termos fenomênicos geográficos como "aliança regional de classes:"[105]

> No entanto, a estabilidade de toda aliança regional de classes fica abalada pelos processos que Marx descreveu tão bem. A acumulação e a superacumulação, a luta de classes e a mudança tecnológica provocam a ruptura, e transformam as alianças regionais praticamente do mesmo modo que afetam todas as configurações espaciais fixas. Em uma aliança regional, mesmo os associados mais sólidos, mesmo nas melhores épocas, talvez fiquem tentados a deixá-la; nas piores épocas, o comportamento individual torna-se muito imprevisível. A competição força todos os agentes econômicos a ficar em alerta com a possibilidade de realizarem uma mudança geográfica que lhes dê vantagens sobre seus rivais"[106].

Assim, uma das ferramentas disponíveis à sociedade capitalista para o reequilíbrio diante das crises sistêmicas é o que Harvey denomina "ajuste espacial"[107], praticada em escala global pelos países centrais do sistema capitalista mundial. E empregaremos metodologicamente esta noção, com a ressalva sobre as diferenças de escala, neste estudo da criação de municípios nas "Décadas Perdidas" no Rio Grande do Sul.

A ação estatal terá neste quadro, portanto, como uma de suas tarefas de restauração do equilíbrio sistêmico abalado, que investir recursos sociais centralizados no Estado para equalizar as velocidades de recuperação dos investimentos, encurtando com infraestrutura e procedimentos administrativos mais

---

[105] HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume, 2005. p.153.
[106] *Ibidem*, p. 153.
[107] *Id.*, p.155.

.

eficientes os circuitos temporais dos setores da economia capitalista mais lentos neste quesito.

E, no contexto brasileiro, a ampliação do Estado cumpre papel fundamental na reprodução das elites dominantes e na acomodação das classes dominadas, médias e de trabalhadores, via emprego estatal e outros mecanismos de transferência de renda. Isto ocorre dadas as limitações relativamente grandes da economia privada e das relações sociais capitalistas nas condições periféricas.Tais limitações evidenciam-se no fato da maioria das metrópoles latino-americanas serem “metrópoles incompletas”, relativamente aos símiles dos centros mundiais capitalistas, na proposição de Milton Santos[108].

Este conjunto de fenômenos já contribuiria no sentido da pressão estrutural pela expansão do Estado na periferia capitalista. A contradição objetiva, em termos da tradição marxiana trazida por Mészáros, com a supremacia do discurso legitimador neoliberal do Estado Mínimo no final do século XX, desviou provavelmente a pressão expansionista, no caso brasileiro, para a expansão das estruturas do Estado no nível de governo municipal. Em torno deste, em função da expressão da redemocratização formal do país na Constituição de 1988, foi efetivamente possível a obtenção de um maior grau de consenso e, ideologicamente, de despolitização, com o recurso à argumentação (e ao sentimento ou imaginário social) do localismo.

O geógrafo brasileiro Milton Santos acrescentou ainda a este quadro teórico, em obra mais recente, *A natureza do espaço*, uma análise do novo papel do localismo na economia globalizada atual:

> Na era da globalização mais do que antes, os eventos são, pois, globalmente solidários, pela sua origem primeira, seu motor último. Para agir, os homens não saem do mundo, mas, ao contrário, é dele que retiram as possibilidades, a serem realizadas nos lugares. Nestes, eventos simples são amalgamados, formando *situações*. Por isso, mediante sua realização concreta, os eventos são localmente solidários. As diversas situações são resultantes do acontecer solidário. É assim que a integração entre o universal e o individual ganha um novo conteúdo histórico em nosso mundo atual[109].

---

[108] SANTOS, Milton. *Ensaios sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Hucitec, 1982. p. 57.
[109] *Id A natureza do espaço*, p.130.

.

Este acréscimo recente à importância do local na economia globalizada e, na perspectiva de Mészáros, na ideologia globalizada correspondente, deve ter contribuído para o reforço do consenso em torno da expansão das emancipações municipais no Brasil e no Rio Grande do Sul enquanto fórmula de enfrentamento da sociedade capitalista periférica brasileira aos desequilíbrios advindos da crise sistêmica em curso.

De modo que, de forma aparentemente paradoxal, mas com racionalidade sistêmica em suas contradições, a explosão da criação de municípios no Brasil, em pleno período neoliberal, configura-se como uma prática de expansão do Estado (no seu nível de governo mais localizado espacialmente) em franco sentido contrário ao discurso ideológico paradigmático na conjuntura.

Claus Offe sublinha que o anúncio de um dado critério de racionalidade político-administrativa no plano dos discursos já é relevante por si só para o equilíbrio, sempre instável, ou o reequilíbrio, também precário, do sistema de dominação capitalista. Pois, como afirma Fiori, o neoliberalismo pode ter sido um fracasso econômico e um desastre social, mas foi um sucesso ideológico. E ainda produz efeitos profundos.

Daí o caráter notável de um movimento contrário, mesmo que em sentido prático e inconsciente, como o do grande número de emancipações municipais. Isto por que a magnitude quantitativa do processo constituiu uma mudança qualitativa na forma do Estado brasileiro.

Ou seja, se por um lado a municipalização poderia servir ao programa neoliberal de desmonte das estruturas estatais, na medida em que atividades historicamente realizadas pelos níveis de governo estadual e federal passaram a ser entregues aos municípios, mascarando por vezes neste repasse a extinção de fato da prestação da atividade, e em sentido contrário, paradoxalmente, à manutenção e ampliação de serviços públicos, por outro lado, a dimensão quantitativa do processo de emancipações no Brasil das décadas de 80 e 90 do século XX inclinou a tendência para a segunda direção, na medida em que reteve um volume de recursos federais e estaduais, via repasses obrigatórios aos municípios, certamente superior ao projetado estrategicamente pela liderança neoliberal nacional então ocupante do governo federal e, destacadamente em alguns períodos, de importantes governos estaduais de cunho neoliberal nos anos 90, como os do PSDB - Partido da Social

.

Democracia Brasileira, em São Paulo, e o de Antonio Britto, do PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, entre 1994 e 1998, no Rio Grande do Sul.

Noutras palavras, ao multiplicar os pontos de repasse dos recursos obrigatórios dos estados e da União, numa ordem de grandeza graficamente notável, como visto acima, a expansão de municípios contrariou efetivamente os cortes orçamentários e a redução da presença, em políticas públicas, dos níveis de governo mais abrangentes, diretamente informados pelo paradigma neoliberal.

O impacto deste movimento anticrise, anticíclico em termos econômicos e anti-hegemônico (ainda que inconsciente politicamente), espontâneo até prova em contrário, foi de tal magnitude que o governo federal à época (primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, 1995-1998), detentor de maioria parlamentar expressiva, aprovou uma emenda constitucional, a de número 15, ao final de 1996, praticamente impedindo a criação de municípios. O poder até então das assembléias estaduais de legislar sobre a criação de municípios foi avocado ao Congresso Nacional pela exigência, na emenda constitucional, de uma lei complementar federal a ser editada, cujo projeto tramitou em 2013 e aguarda atualmente a sanção presidencial.

A desmontagem deste movimento anticrise pelo neoliberalismo dominante no plano federal contribuiu para o agravamento da crise econômica no país, a qual gerou em 1997 um extenso quadro nacional de mobilizações sociais reivindicativas de melhorias sócio-econômicas. Que, por sua vez, levou à quebra da paridade real-dólar (uma das vigas mestras do plano de estabilização neoliberal-monetarista – o Plano Real), que vinha desde 1994. Abriu-se, portanto, um novo período de fragilização do paradigma neoliberal no Brasil, gerando as condições para a chegada de um tipo de neodesenvolvimentismo ao Governo Federal em 2002, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do PT – Partido dos Trabalhadores, para a Presidência da República.

Nesta quadra, analisando a economia globalizada e sua relação específica com os lugares Milton Santos observa, em *A natureza do espaço*, que no marco das mudanças tecnológicas concomitantes e estruturalmente, intrínsecas àquelas crises políticas e econômicas tem-se uma funcionalidade espacial nova para o âmbito local. O localismo, como doutrina neoliberal de intervenção na disputa mercadológica para a recepção de capitais, inclui a diretriz de mercantilização dos elementos locais

.

passíveis de exportação, os chamados “fatores endógenos”, e tornou-se um componente da estratégia global dos conglomerados capitalistas, que viam nisto a possibilidade de elidir os controles das esferas espaciais e governamentais mais amplas e de obter fidelidades absolutas de pequenas comunidades, política e economicamente fracas.

David Harvey também contribui na explicação científica da atualidade, apontando o problema crônico do capitalismo em relação aos períodos de tempo necessários para a recuperação dos capitais aplicados nas diversas áreas de investimento, um tipo de velocidade do capital. Isto explicaria as diferentes prioridades e diferenciais, inclusive geográficos, de valoração entre as áreas de investimento em parte como função do maior ou menor tempo necessário à recuperação dos investimentos.

O geógrafo marxista inglês observa aí uma das principais funções do Estado capitalista: aumentar a velocidade do capital em geral e especialmente nas áreas sistêmicas de recuperação mais lenta. Esta função estatal específica pode ser efetivada tanto diretamente pelo Estado como através de mecanismos de estímulo aos capitalistas setoriais.

No ambiente de crise profunda do Brasil das décadas de 80 e 90 do século XX a questão dos tempos de recuperação dos capitais tornava-se ainda mais aguda devido à deterioração das expectativas dos agentes econômicos. E de forma mais notável nas áreas interioranas do país, historicamente marcadas pela escassez de capital e investimentos. Desse modo, a multiplicação de municípios no território brasileiro cumpria adicionalmente a tarefa conjuntural de aceleração, ou mesmo de manutenção face à crise, dos tempos de recuperação do capital, inclusive pelo aumento gerado nas oportunidades de compras governamentais.

Neste particular a expansão da criação de municípios também cumpriu um papel importante, na medida em que multiplicava os esforços sistemáticos por atração de investimentos e ampliava a extensão das vantagens oferecidas aos investidores capitalistas.

.

4 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS COMO EXERCÍCIO DE CIDADANIA

A cidadania, compreendida em seu sentido moderno e ocidental originado na sociedade civil burguesa européia do século XVIII, é sintetizada na participação autônoma do indivíduo numa "esfera pública politicamente ativa", conforme Jürgen Habermas[110].

E em termos transcendentais, isto é, de condições de possibilidade, a cidadania assim compreendida foi viabilizada a partir da situação privada do indivíduo burguês, coincidindo esta cidadania, portanto, segundo este autor alemão, com o estatuto de proprietário, de forma ideologicamente não explicitada.

De modo distinto, na sociedade contemporânea de massas e amplas classes médias, em vigor nos países capitalistas centrais, no período imediatamente seguinte à Segunda Guerra Mundial, a manutenção da cidadania seria hipoteticamente viabilizada pela oferta estatal de condições sociais em substituição à exigência das condições asseguradas pela propriedade privada, ou "garantias públicas do status de privacidade", como afirmado em *Mudança estrutural da esfera pública*[111].

Noutros termos, trata-se da edificação do Estado de Bem-Estar Social enquanto substituto da propriedade como pressuposto ideológico da coesão social, não generalizado na efetividade das sociedades concretas. Manifestação que historicamente deu-se de forma evidentemente muito mais extensa do que na periferia mundial do sistema capitalista, embora mesmo assim sempre problemática, nos países centrais do sistema hegemônico.

Neste sentido, trabalhando sobre a escala nacional desta tipologia de fenômenos, Jessé Souza aponta no caso brasileiro os fenômenos da dificuldade de constituição e da grande limitação da cidadania moderna, dada a não realização de uma expressiva equalização social no país após o término do regime escravocrata.

Com o que teria se efetivado realmente no país uma "construção social da subcidadania", no âmbito de uma modernidade periférica ao sistema mundial capitalista. Este mesmo autor registra as diferentes temporalidades da integração de vastos setores das classes dominadas da sociedade brasileira nas instâncias típicas

---
110 HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*, p.191.
111 *Ibid*., p.191.

.

da modernidade ocidental: o mercado, o Estado e a esfera pública[112]. Este último apontamento, por sua vez, permite associar a proposição de Jessé Souza à macroteoria da esfera pública, enquanto categoria da sociedade burguesa, formulada por Jürgen Habermas.

Nesta mesma direção, Regina Bega dos Santos refere Éder Sader para observar que o ingresso dos "novos atores sociais" na cena política, ao final dos anos 70 do século XX, ampliou os limites da "cidadania regulada ou concedida"[113], componente da esfera pública não consolidada do Brasil contemporâneo.

E Sandra Jatahy Pesavento[114] também formula uma estruturação similar e ainda mais acentuada na formação da sociedade do Rio Grande do Sul, dado este como "uma zona periférica em um país periférico", com a peculiaridade de um crescimento acentuado do funcionalismo e da burocracia estadual, proporcionalmente aos padrões nacionais, enquanto mecanismo de cooptação das camadas urbanas emergentes pelo regime local positivista no início do século XX. Característica que, por décadas, especificou a contemporaneidade no estado.

Nas condições referidas da periferia do sistema capitalista, aquelas contradições sistêmicas são, portanto, em nosso entender, maximizadas. A concentração da propriedade produzida pelo processo colonialista constitutivo dos períodos fundadores da história latino-americana e brasileira não permitiu a formação de uma burguesia local numericamente expressiva.

Estas características do percurso histórico da sociedade brasileira evidenciam-se ainda mais quando da ocorrência das crises econômicas internacionais, como as que caracterizaram a segunda metade dos anos 70 e, notadamente, as décadas de 80 e 90 do século XX, que são o período do recorte temporal deste trabalho.

Sobre este aspecto particular, Claus Offe sublinha a importância das crises na dinâmica dos critérios de racionalidade político-administrativa e de legitimação do sistema estatal-social capitalista. E o conjunto de crises desencadeados a partir de 1973, quando da desvinculação do dólar estadunidense em relação ao padrão-ouro,

---

[112] SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania*. Belo Horizonte: UFMG, 2012. pp. 185 e 186.
[113] SANTOS, Regina B. dos. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: UNESP, 2008. p.146.
[114] PESAVENTO, Sandra J. *Historia do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1994. p.63.

.

seguido pelo primeiro Choque do Petróleo, em 1974[115], produziu, de fato, alterações de magnitude nas estruturas político-administrativas brasileiras. A perda de legitimidade do regime militar implantado em 1964, dada a deterioração da situação econômico-social na segunda metade da década de 70, conduziu à redemocratização formal do país em meados dos anos 80, com o advento da Nova República. Assim, a restauração da cidadania formal no Estado de Direito, sintetizada na Constituição de 1988, associou-se de modo inextrincável ao enfrentamento da crise econômica em curso no período. E a discussão, na própria Assembléia Nacional Constituinte, das formas político-administrativas a serem adotadas pelo Estado brasileiro, era ela mesma um componente da luta de classes pela modalidade da saída da crise e pelo rearranjo das relações sociais no período que se abria.

O condicionamento constitucional à atividade estatal de caráter econômico, obrigando-a a adotar o regime trabalhista privado mesmo em empresas estatais, é representativo da característica classista e capitalista do arranjo institucional adotado. E este formato específico, na legislação brasileira, exige o aporte de capital inicial. O que, no âmbito da crise, dificultava a expansão estatal por esta via. O que, por outro lado, avaliamos não ser o caso da criação de novos municípios, a qual apenas recorta territórios, patrimônios e receitas já existentes no ou nos município(s)-mãe(s). Somada a isto a facilidade relativa dos critérios exigidos pela legislação advinda de período (anos 60) anterior à crise em questão, e a oportunidade de mobilização e organização oportunizada pela redemocratização, tem-se, ainda no marco mais geral das condições capitalistas periféricas já referidas, o contexto para a ocorrência da grande quantidade de criações de municípios no Brasil e no Rio Grande do Sul verificada nos anos 80 e 90 do século XX.

Por outro lado, considerando-se o dado de que a maior parte dos municípios brasileiros é rural, observa-se na expansão da criação de municípios uma busca de poder político e social que escapa à crítica de José Eli da Veiga. Neste particular, pode-se afirmar um relativo progresso sócio-político na multiplicação de estruturas estatais, ainda que precárias, no território brasileiro. Recordando a afirmação de Jacques Lambert sobre o impedimento à formação de municípios por parte do latifúndio, naquele fenômeno das décadas de 80 e 90, e numa amplitude de grande

---

[115]VIZENTINI, Paulo G. F. *Da guerra fria à crise:* (1945-1992). Porto Alegre: UFRGS, 1992. p.62.

.

escala como é a do território brasileiro, um contraditório, mas qualitativo, processo de modernização, que estendeu uma tipologia de estruturas estatais em regiões antes organizadas efetivamente apenas sob formas sociais arcaicas.

.

5 OFFE E A ESPECIFICIDADE DO ESTADO CAPITALISTA

No entender de Claus Offe[116] as ações do Estado e, logo, as formas por elas desenvolvidas, não visam os interesses deste ou daquele grupo social inserido no aparato institucional e, sim, o interesse geral da "sociedade capitalista" pela manutenção do modo de produção. Esse interesse geral da sociedade capitalista é por vezes contraditório mesmo com interesses de frações da burguesia. Donde as contingências históricas do Estado em cada sociedade capitalista concreta.

No artigo[117] é apresentada uma definição conceitual de Estado capitalista a partir de uma fundamentação em determinações:

> O conceito de Estado capitalista, abstraindo-se as diferenças históricas e as mudanças de sua estrutura e de sua função, refere-se a uma forma institucional de poder público em sua relação com a produção material. Esta forma está caracterizada especialmente pelas quatro determinações funcionais que se seguem: a) privatização da produção; b) dependência dos impostos; c) a acumulação como ponto de referência; d) a legitimação burocrática[118].

Claus Offe inclusive define a política no âmbito do Estado Capitalista como o conjunto das estratégias para a compatibilização dessas determinações estruturais: "A política é, nesse sentido, somente o aspecto dinâmico da estrutura estatal"[119].

Outrossim, o equilíbrio deste tipo de Estado em função dessas determinações apresenta teórica e empiricamente um caráter permanentemente problemático, devido às dificuldades da universalização tendencial da "forma-mercadoria" como mecanismo principal de relação social imposto pelo capitalismo:

> A forma-mercadoria pode, por isso, ser encarada como o "ponto de equilíbrio geral" do Estado capitalista. Ela é também o ponto de equilíbrio geral da acumulação, já que as relações de troca só podem ser duráveis com base na expectativa (confirmada) de uma produção lucrativa. O elo entre as estruturas políticas e as econômicas da sociedade capitalista é, portanto, a forma-mercadoria. A estabilidade de cada uma dessas estruturas depende da universalização da forma-mercadoria[120].

---

[116] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.126.
[117] *Ibid*., p. 123-124.
[118] *Ibid*., p.123-124.
[119] *Ibid*., p.125.
[120] *Ibid*., p.126.

.

Assim, o Estado capitalista entra em contradições na medida em que precisa assegurar o acesso de todos os proprietários à efetivação da troca sob a forma-mercadoria, inclusive dos “proprietários de força de trabalho”, isto é, os trabalhadores. Ao gerar tais condições (a infraestrutura em geral), torna-se produtor de valores que **não** assumem a forma-mercadoria. Com o desenvolvimento da sociedade capitalista, o volume das produções estatais, exclusivamente com valor de uso (educação, saúde pública, segurança pública, etc.) e dos contingentes de trabalhadores nelas envolvidos (os quais produzem *quanta* de mais-valia que são transferidos de diversas formas pelo Estado às classes dominantes, e não apropriados diretamente por estas), agudizam o desequilíbrio da ação estatal. O que reitera o emprego de mecanismos de recuperação da estabilidade, sempre precária, entre a geração das condições para a acumulação capitalista e a expansão das formas de trabalho concreto (sem geração de mais-valia) por parte do Estado.

Donde a pertinência científica de uma tipologia das ações estatais voltadas à preservação e recuperação do referido equilíbrio. Segundo Offe[121], duas categorias agrupam o universo de tais ações: as estruturais e as funcionais. Nesse sentido “funcional” e “estrutural” tornam-se termos técnicos, designando as categorias de ações estatais existentes sob o capitalismo.

Ações estruturais do Estado capitalista são aquelas voltadas precipuamente à manutenção do modo de produção capitalista, notadamente através de suas formas típicas de relação, como por exemplo, o trabalho assalariado e a forma-mercadoria.

Já as ações funcionais são aquelas que visam primordialmente à autopreservação do próprio Estado capitalista. São exemplos dessa categoria de ações as diversas formas de legitimação, fundadas na evocação de diferentes critérios de racionalidade.

Claus Offe é apontado como um dos mais produtivos autores da moderna ciência política alemã[122]. E mesmo intelectuais que criticam sua obra, reconhecem o grande poder explicativo de sua elaboração teórica.

---

[121] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.188,189 e 219.

[122] BAYER, Gustavo F. Introdução. In: DREITZEL, Hans-Peter *et alii*. *Tecnocracia e ideologia.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.

.

Ambas as categorias acima conformam as múltiplas ações do Estado capitalista aos seus objetivos gerais. E essa conformação explicita-se através de um conjunto de características, as quais parecem sobremaneira úteis para a investigação tanto dos padrões comuns da ação como de suas variantes, na medida em que permitem um discernimento mais preciso destas.

O autor de *Problemas estruturais do estado capitalista* empregou ainda, reiterada e criticamente, a teoria dos sistemas[123] como instrumento auxiliar à sua "pesquisa política de orientação materialista"[124] nos escritos dos anos 70. Sob esse referencial, as características que descreve podem ser distribuídas entre os aspectos estáticos e dinâmicos do sistema. Mais propriamente, tem-se então, respectivamente, o que se pode denominar características constitutivas e operativas deste sistema estatal.

Pertencem, então, ao primeiro grupo as quatro determinações funcionais do Estado Capitalista (privatização da produção, dependência dos impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática, já referida, e também a seletividade específica das instituições políticas sob este tipo de Estado. As primeiras assegurando, positivamente, que o Estado Capitalista seja o que é. E a segunda assegurando, negativamente, a não instauração daquilo que não seja o objetivo estrutural, isto é, impedindo a prática de políticas públicas desfavoráveis à organização capitalista da economia.

E o segundo grupo engloba, portanto, as características operativas peculiares dos subsistemas político institucional e ideológico, com o destaque especial de Offe para os critérios de racionalidade administrativa.

Dentre as características do Estado capitalista apontadas destacamos três que relevam no interesse do estudo:

a) a seletividade das instituições políticas;

b) o conjunto de critérios de racionalidade da ação administrativa; e

c) a analogia estrutural entre as formas político-administrativas do Estado e a organização capitalista da economia.

---

[123] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 156, 216 e 242.

[124] *Ibid*, p.122.

.

Essa identificação de especificidades do funcionamento do Estado capitalista é feita por Claus Offe em diferentes trabalhos.

a) No artigo *Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas* é descrita a seletividade das políticas que é observável regularmente nas instituições do Estado Capitalista. Esses mecanismos atuam como "regras de exclusão"[125] sistemáticas, impedindo de diversas maneiras a efetivação de políticas opostas à reprodução do sistema.

> O caráter classista das formas institucionalizadas de dominação política não pode ser suficientemente definido pelas influências que condicionam o exercício dessa dominação. Tal dominação precisa apresentar em si as mesmas características estruturais correspondentes, mediante as quais se chega efetivamente a uma consideração privilegiada de interesses particulares. Somente se pode falar de um "Estado capitalista" ou de um 'capitalista global ideal' se for possível demonstrar que o *sistema de instituições políticas* possui uma seletividade própria, especificamente classista, correspondente aos interesses do processo de valorização[126].

Essa característica da ação estatal atende, portanto, a solicitações estruturais do sistema de dominação, fornecendo evidências empíricas do caráter classista do Estado capitalista.

Sendo inconteste o caráter capitalista do Estado brasileiro desde a independência política[127], o presente estudo não trabalhará em seu desenvolvimento a característica da seletividade. Limitar-se-á a observar o caráter metodológico e fundamentador da mesma, uma vez que se trata de um mecanismo de prova passível de utilização na demonstração do caráter classista de experiências concretas como as aqui analisadas. Fica estabelecida, portanto, a tese do caráter classista das formas político-administrativas do Estado brasileiro em seus diferentes níveis de governo.

É importante observar, também como fundamento, a necessidade estrutural do Estado Capitalista de manter sua aparência de neutralidade de classe, a qual pode levar, segundo Offe à adoção de "operações divergentes", de caráter

[125] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.147.
[126] *Ibid*, p.147.
[127] PEREIRA Luís C. Bresser. *Estado e subdesenvolvimento industrializado.* São Paulo: Brasiliense, 1997. p.107.

.

anticapitalista, uma vez que "[...] Somente a preservação da aparência de neutralidade de classe permite o exercício da dominação de classe"[128].

b) já no artigo *Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa*, o autor discute o problema da legitimação da ação estatal. Os diferentes mecanismos empiricamente observáveis são ordenados em torno de três "modelos estratégicos ou critérios de racionalidade":[129]

a) o legal-jurídico ou burocrático, onde a eficiência é a adequação às normas; b) o da política administrativa social-estatal, onde a eficiência é entendida como o atingimento de metas técnicas; e c) o da formação do consenso político;

Esses critérios apontam, portanto, para outro tipo de ação estatal, pertencente à categoria das ações funcionais, isto é, àquelas voltadas para a auto-preservação do próprio Estado capitalista. E parecem ser úteis para a determinação mais apurada da tipologia das ações estatais, uma vez que distinguem os diferentes procedimentos de legitimação.

Claus Offe apresenta as propriedades do que denomina, em outras palavras, "estratégias à disposição dos sistemas de ação político-administrativos, enquanto modelos ou como esquemas normativos de suas próprias estruturas e processos"[130]:

> Tais *modelos* estratégicos ou critérios de racionalidade desempenham um papel em qualquer situação social, independentemente do fato de estarem ou não sendo efetivamente *realizados* na ação. Ao mesmo tempo esses esquemas normativos das organizações político-administrativas não podem depender do acaso ou do arbítrio de seus membros, mas precisam estar em harmonia com os imperativos de seu meio social e econômico[131].

Esses critérios originam-se da crítica de Offe ao conceito weberiano de racionalidade burocrática, que aponta a indistinção de Max Weber entre a racionalização burocrática formal e a racionalização histórico-mundial. E vê o

---

[128] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.163.
[129] *Ibidem*, p. 218.
[130] *Ibid.*, p. 218.
[131] *Ibid.*, p.218, 219.

.

problema que surge quando a primeira entra em contradições com a segunda, que é o caso sob o capitalismo contemporâneo[132].

Sob o primado da acumulação privada, a racionalização burocrática estatal pode tornar-se um obstáculo ao objetivo maior do sistema social e econômico, que é, do ponto de vista formal, igualmente racional. Assim, ter-se-ia como "irracionais" ante a racionalidade vigente no meio econômico e social das sociedades capitalistas desenvolvidas, as ações do Estado orientadas pela racionalidade burocrática weberiana.

Essa insuficiência do critério de racionalidade legal-burocrático sob o capitalismo desenvolvido gerou um segundo critério: o que visa legitimar a ação do Estado a partir da consecução de metas técnicas. É o modelo da "política administrativa social-estatal."[133] E a premissa é a dotação de meios adequados para atingir objetivos técnicos.

Claus Offe aponta, porém um dilema que surge neste momento. "o ambiente não permite ao sistema administrativo desenvolver completamente aquele esquema normativo de racionalidade tecnológica, que o mesmo ambiente exige."[134]

Se o Estado for, por exemplo, altamente eficiente na formação de alternativas ao desemprego, estará desconstituindo o estímulo ao trabalho assalariado, isto é, prejudicando a realização da forma-mercadoria nas relações de trabalho, o que é algo estrutural para o capitalismo. Aqui encontra-se um problema insolúvel no âmbito da sociedade capitalista:

> Em vista desses problemas estruturais tudo parece indicar que a procura de estratégias novas e adequadas para a solução de problemas no interior da administração reduz-se a acentuar um ou outro lado desse dilema, sem poder resolvê-lo como tal[135].

A terceira fonte de critérios de racionalidade possíveis para a ação administrativa surge dos atritos entre os dois anteriores. Na impossibilidade de recorrer à norma legal-burocrática e aos preceitos tecnológicos para a legitimação

---

[132] *Ibid.,* p.218.
[133] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.220.
[134] *Ibid.,* pp.221,222.
[135] *Ibid.*, p.223.

.

de sua ação, o Estado capitalista tenta o recurso a "valores substancializados"[136] e postula a construção de consensos em torno dos mesmos.

Problemas estruturais do estado capitalista critica também a posição de Niklas Luhmann sobre esse ponto. Enquanto aquele autor observa certa "divisão do trabalho" na qual a política buscaria a obtenção do consenso e a administração executaria o programa assim definido, Claus Offe vê a exigência da própria administração operar no sentido da obtenção generalizada de consenso, tanto maiores sejam a concretude e a especificidade de suas ações: "Isso tem como conseqüência que a administração precisa empenhar-se diretamente em que seus programas suscitem a compreensão e a cooperação dos interessados."[137]

Cabe salientar algumas propriedades e fatos importantes atinentes ao conjunto dos três critérios de racionalidade administrativa acima apresentados.

I) A primeira propriedade é a de que os critérios de racionalidade administrativa desempenham um papel importante mesmo quando não efetivados na prática administrativa. Apenas a estrutura da ação do Estado confirmará ou não a efetividade, dada a exigência de semelhança estrutural às organizações capitalistas privadas. Convém, portanto, chamar a atenção para duas situações distintas, empiricamente possíveis: uma, a simples evocação de um critério A para a obtenção de determinados níveis de legitimação com a prática efetiva de um critério B e, outra, a prática efetiva do critério evocado pela administração, exigida pela necessidade de outros níveis de legitimação.

II) Outra propriedade importante desse conjunto é a capacidade de restauração do equilíbrio entre o critério de racionalidade e o meio social e econômico historicamente vigente. Ela pode dar-se de dois modos: 1) por aprendizado interno da forma político-administrativa; 2) ou por alteração do próprio meio externo.

---

[136] *Ibid.*, p.224.

[137] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.225.

.

6 HABERMAS E AS MUDANÇAS NA CIDADANIA

> [...] Na mudança estrutural da esfera pública civil, da 'publicidade'/publicidade burguesa pode-se estudar *como* depende do grau e do modo de *sua* capacidade funcional saber se o exercício da dominação e do poder persiste enquanto uma constante também negativa da História – ou, então, sendo ela mesma uma categoria histórica, também é vulnerável a uma alteração substancial (HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.293).

Ao investigar a esfera pública como uma categoria da sociedade civil burguesa no livro *Mudança estrutural da esfera pública*, Jürgen Habermas expõe simultaneamente a constituição do conjunto de fenômenos geradores da cidadania moderna no ocidente.

A partir do que denomina o "caso-modelo" da Inglaterra dos séculos XVI a XX, ele realiza um estudo comparativo com os desenvolvimentos semelhantes que observa nas sociedades francesa e, sobretudo, alemã, do mesmo período, acrescentando ainda informações ilustrativas do caso estadunidense.

Tal procedimento metodológico permite-nos a aproximação do trabalho referido à proposta de emprego epistemológico da analogia, apresentado por Mário Bunge, o qual é o referencial para o teste da hipótese desta pesquisa. A expressão habermasiana, "caso-modelo"[138], é também, por sua vez, análoga a de "objeto-modelo", recurso apresentado e defendido pela metodologia científica:

> O termo "modelo" designa uma variedade de conceitos que é preciso distinguir. Nas ciências teóricas da natureza e do homem parece haver dois sentidos principais: o modelo enquanto representação esquemática de um objeto e o modelo enquanto teoria relativa a esta idealização. O primeiro é um conceito do qual certos traços podem às vezes ser representados graficamente, ao passo que o segundo é um sistema hipotético-dedutivo particular e, portanto, impossível de figurar, salvo como árvore dedutiva.
>
> Todo modelo teórico é parcial e aproximativo: não apreende senão uma parcela das particularidades do objeto representado. Eis por que malogrará cedo ou tarde. Mas, na ciência, mesmo a morte é fecunda: o malogro de um modelo teórico o levará à construção, quer de novos objetos-modelo, que de novas teorias gerais – pois cada modelo teórico é constituído de um esquema genérico no qual se enxertou um objeto-modelo[139].

---

[138] HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p.75.

[139] BUNGE, Mário. *Teoria e realidade.* São Paulo: Perspectiva, 1974. p. 29-30

Um exemplo pontual deste procedimento no texto habermasiano é a análise da evolução da arquitetura da casa burguesa, fenômeno micro-histórico no qual Jürgen Habermas, aponta a diminuição dos ambientes de convívio familiar em prol dos cômodos para o indivíduo. Privatização esta que, no entanto, é contraditada, em termos sociais, pela expansão da vida em condomínios, a qual leva a um regramento crescente do cotidiano, que, contraditoriamente, diminui a sociabilidade interfamiliar.

A vida em família, que era um princípio formal e um pressuposto prático da esfera literária original da "opinião pública" burguesa, resta assim estruturalmente restringida tanto pela prioridade ao indivíduo na esfera privada como pela normatização extrafamiliar.

A formação concreta do cidadão moderno, não tematizada por razões ideológicas na esfera da opinião pública, identifica-se portanto, historicamente, com a reunião dos partícipes enquanto proprietários. E aqui, localiza-se um ponto comum a diversos autores constitutivos do pensamento liberal, como John Locke, para os quais a propriedade, ainda que limitada ao mínimo necessário ao fornecimento de condições materiais de vida consideradas dignas, é efetivamente uma garantia fundamental das liberdades modernas.

Neste sentido encontramos uma associação produtiva também com análises de cientistas sociais brasileiros contemporâneos, como Cícero Araújo. Este autor registra esta categoria classicamente postulada pelo pensamento político ocidental moderno que é o da pequena propriedade fundiária constituída como garantia material da autonomia do cidadão comum – ou "plebeu" – na república antiaristocrática:

> [...] O plebeu despossuído é o plebeu politicamente despotencializado, desinflado de estima e respeito próprios. Presa fácil, portanto, não só da aristocracia, dos ricos enquanto *grupo de interesse*, como também dos "aduladores da multidão", das lideranças puramente pessoais, tão perigosas para a República quanto a aristocracia sem freios.
>
> Mas o que define a 'posse' do plebeu? Na literatura clássica de viés plebeu, vamos encontrar duas grandes insistências: a posse das armas e a posse (modesta) da terra. Essa última, em particular, permite a distinção básica entre uma situação social de carência, marcada pela pobreza, que é a condição da maioria dos plebeus, mas não necessariamente causadora de vulnerabilidade política, e a situação de completa destituição ou despossessão. Daí o ideal plebeu do cidadão que é simultaneamente

.

> soldado e pequeno fazendeiro. As armas e a terra são tomados como recursos políticos, recursos de potencialização política. Mas enquanto a posse das armas é pensada como uma posse coletiva – os plebeus, como coletividade, são concebidos como uma associação de homens em armas – a posse da terra é uma posse pessoal, um pré-requisito não só da independência política mas da integridade da personalidade moral (a autonomia), sem a qual nem mesmo a outra posse (das armas) pode ser exercida adequadamente. Não é a toa que a luta pela posse da terra, e por sua divisão mais equitativa, está no centro da reflexão republicana clássica de teor plebeu.[140]

Este tema é fundamentado de forma teoricamente ainda mais profunda em *Mudança estrutural da esfera pública*. Isto é feito quando o autor alemão identifica o fenômeno de que as sociedades capitalistas contemporâneas não conseguem generalizar estas condições materiais necessárias à efetivação da cidadania, acima referidas:

> Por uma lado, as pessoas privadas podem libertar-se da inibição ideológica de seu duplo papel de *bourgeois* e *homme*; mas a mesma dissolução da esfera íntima quanto à base da propriedade capitalistamente operante e que aparenta possibilitar a conversão de sua idéia numa esfera pública de pessoas privadas emancipadas – acarretou, porém, por outro lado, novas relações de dependência. A autonomia das pessoas privadas, que agora não se fundamenta mais originariamente na capacidade de dispor da propriedade privada, só poderia ser realizada como uma autonomia derivada de garantias públicas do status de privacidade se os ‘homens’ (não mais como *bourgeois*, como anteriormente, mas) como *citoyens* passassem eles mesmos a ter em suas mãos essas condições de sua existência privada por meio de uma esfera pública politicamente ativa. Nas condições dadas não se pode contar com isso. HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.191.

Este registro é central para este estudo, na medida em que o fenômeno apontado leva as sociedades capitalistas a recorrerem, então, às políticas públicas e de bem-estar social dos Estados do capitalismo tardio como um mecanismo compensatório estabilizador, em termos estruturais, e legitimador, sob o aspecto sistêmico. Ou seja, as garantias sociais estatais são empregadas naquele contexto como substitutas da propriedade ideologicamente pressuposta como condição universal, mas objetivamente não realizada socialmente, isto é, não distribuída de forma mais ou menos equânime entre os cidadãos.

E, se tal universalização não é alcançada sequer nos países centrais do sistema capitalista mundial, não obstante os avanços substantivos neste sentido

[140] ARAÚJO, Cícero. Civilização e cidadania. In: BORON, Atilio. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo, Buenos Aires: CLACSO/USP, 2006. p.39.

.

historicamente verificados, o é ainda menos nas condições dos países periféricos do sistema, como aponta Jessé Souza para o caso brasileiro em *A construção social da subcidadania*.

Neste ponto encontramos uma conexão entre as produções de Jürgen Habermas e de Claus Offe, a qual é da maior importância para a adoção das mesmas como referenciais teóricos deste estudo.

No artigo *Técnica e ciência enquanto "ideologia"* (*Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*, no original alemão) de 1968 (1975), Jürgen Habermas refere[141], concordando, proposições do manuscrito de Claus Offe intitulado *Teoria de classes e estrutura da dominação no capitalismo regulado pelo Estado (Zur Klassentheorie und Herrschaftsstruktur im staatlich regulierten Kapitalismus,* no original alemão), apresentado em 1968 como contribuição ao Dia dos Sociólogos de Frankfurt (*Frankfurter Soziologentag*).

O ponto ali trabalhado é o de que, no capitalismo com regulação estatal, uma função estrutural do Estado é a tecnificação das ações administrativas, no sentido da racionalização weberiana. A utilidade deste padrão para o sistema dominante é a despolitização aparente das ações estatais (e, logo, das políticas públicas, acrescentamos), com o que temas relevantes seriam afastados da discussão pública, gerando maior estabilidade política ao sistema. Avaliamos que este é o caso, por exemplo, da justificativa tecnicista presente tanto na Lei federal nº 4.504, de 1964, o Estatuto da Terra, como no I Plano Nacional de Reforma Agrária, de 1985.

E, nesta função legitimadora, estrutural e sistêmica, das políticas públicas focalizamos o interesse do presente estudo. Pois a política de reforma agrária, de forma particularmente evidente na referência aos clássicos do liberalismo (onde a pequena propriedade rural era vista como garantia efetiva da autonomia econômica dos cidadãos), encontra-se, entendida como espécie da intervenção estatal sob o capitalismo, com propósitos, como já visto, estruturais e de legitimação, de ampliar o acesso, sempre problemático no sistema, de um maior número de indivíduos àquelas condições mínimas tidas como necessárias à obtenção e manutenção da cidadania moderna.

---

[141] HABERMAS, Jürgen. Técnica e ciência enquanto "ideologia". São Paulo: Abril, 1975. pp. 319, 320 e 323. (Os pensadores, v. XLVIII).

.

Jürgen Habermas neste aspecto frisa que a esfera pública, originada historicamente da esfera literária, era entendida como um âmbito de igualdade entre os sujeitos pertencentes ao círculo de leitores e críticos da literatura moderna. O oculto ideologicamente nesta pressuposição era o entendimento, acima referido, da condição de proprietários patrimoniais (especialmente fundiários e/ou imobiliários, ou de meios de produção) dos referidos participantes, arquétipos, portanto, para o cidadão crítico dos assuntos estatais e, logo, ator de pleno direito da esfera política moderna.

Na sociedade de massas contemporânea, os meios também massivos de comunicação buscam a sempre problemática integração da sociedade fraturada em classes e frações de classe. E o Estado capitalista vê-se pressionado ao atendimento de interesses setoriais conflitantes. Donde a necessidade de legislações cada vez mais específicas e, por vezes, de políticas públicas tornadas, por definição, ações estatais obrigatórias a todos os governos eleitos (o que diminui na prática as diferenças programáticas dos partidos políticos legais).

Nesta materialidade setorizada das políticas públicas a formulação habermasiana[142] identifica a contradição contemporânea, em conjunção com a formalidade estrita da matéria legislativa no Direito Constitucional (a da norma que passou pelo rito parlamentar), com a materialidade de orientação supostamente exclusiva ao interesse geral da teoria liberal clássica. É o duplo conceito da lei, material e formal, que passou a predominar na Alemanha a partir dos anos 60 do século XIX.

O que, aproximando-se ao caso brasileiro, e considerando-se o caráter tardio e incompleto da modernização da sociedade brasileira apontado por Jessé Souza, resulta na observação de que a integração de diversos segmentos antes excluídos passaram com a redemocratização formal do Estado em 1988, a ter políticas públicas dedicadas aos mesmos e pelo menos alguma participação formal no Estado e no mercado, tão somente no final do século XX, como no caso dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos, conforme apontado por Vito Gianotti.

No caso específico dos agricultores pequenos proprietários ou sem terra este processo foi ainda mais tardio, objetivando-se apenas na primeira década do século

---

[142] HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.212.

.

XXI, com a criação de políticas públicas como as da Agricultura Familiar, programas estatais de financiamento como o PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar –, iniciado nos anos 90 com um volume de recursos de duzentos milhões de reais por ano e atualmente contando com um volume anual ordem dos vinte bilhões de reais. Assim também o PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário -, destinado ao financiamento público da aquisição de pequenas extensões de terra para agricultores familiares.

Foram constituídas também instâncias estatais dedicadas a este público específico, como o MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário – e novos programas para estruturas já existentes, dentre as quais autarquias como o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –, atualmente vinculado ao MDA. São exemplos nesta modalidade os programas Terrasol e Terraforte, destinados à ampliação da renda daqueles públicos através da agregação de valor aos produtos dos assentamentos, por meio do financiamento facilitado de agroindústrias.

Neste quadro, lemas políticos, como o do governo da atual presidente da república, Dilma Rousseff, "País rico é país sem pobreza", indicam, porém, a persistência da dificuldade histórica para a generalização de condições modernas na realidade da periferia do sistema capitalista mundial.

Este fenômeno é apontado por Jessé Souza como um dos indicadores da "dimensão limitada" da esfera pública no Brasil, sendo que a esfera pública seria, para este autor, a terceira instituição fundamental do mundo moderno, ao lado do Estado e do mercado, o que realça a relevância histórica da mesma:

> [...] Em todas as grandes mudanças políticas no Brasil, a começar com a agitação abolicionista, a galvanização de ideias e sentimentos coletivos, na incipiente esfera pública que aqui se constituía, foi um componente fundamental. Ela sempre foi o *locus* a partir do qual se deu a difícil e custosa expansão da participação política e social dos setores excluídos. Primeiro a expansão da participação política e econômica dos 'setores médios', na agitação pré-1930, como já vimos. Depois, a inclusão política também dos setores organizados do proletariado qualificado das indústrias multinacionais de ponta e da infraestrutura estatal, que teve de esperar até o limiar dos anos 1980, para usa participação autônoma com sindicatos independentes reivindicativos e partido próprio, o PT (Partido dos Trabalhadores), hoje no poder.
>
> Mas a contradição de interesses de classe mais importantes na modernidade periférica parece dever sua especificidade ao fato de que ela não articula, como seus principais contendores, trabalhadores e burgueses,

.

> mas sim uma “ralé” de excluídos, por um lado, e todos os estratos incluídos, sejam trabalhadores, técnicos ou empresários, por outro. A mera inclusão no mercado, nos benefícios do Estado e a entrada com voz autônoma na esfera pública, torna os setores antes marginais em incluídos privilegiados. [...] Os novos instrumentos de luta da classe trabalhadora organizada não são porta-vozes dos interesses genericamente difusos da plebe desorganizada.[143]

Logo, nesta interface referida entre o acesso às instâncias estatais e da constituição e direção de movimentos e entidades de sociedade civil, o estudo busca os indícios fenomênicos da inserção política e social dos beneficiários dos assentamentos previamente existentes aos municípios emancipados nas décadas de 80 e 90 no Rio Grande do Sul. Inserção esta que, por sua vez, tem relação causal com o efeito territorial imprevisto constituído pelas emancipações municipais provavelmente originadas de assentamentos. Indícios que são também utilizados, portanto, no teste da hipótese de trabalho.

A identificação destes indícios admitidos para o teste da hipótese está referida à distinção de situações políticas elaborada por Abraham Kaplan e Harold D. Lasswell em *Poder e sociedade*. O pragmatismo epistemológico que fundamenta os procedimentos de verificação das situações políticas propostos por estes cientistas políticos estadunidenses contempla todo o leque conhecido de posições ideológicas, tanto da sociedade civil como as relativas à esfera estatal. O que permite seu emprego no presente estudo, estritamente no tocante à verificação empírica realizada no Capítulo 8.

Tais procedimentos consideram a exibição de símbolos como um dos aspectos mais importantes do comportamento político, a ponto de conceituá-lo como o “princípio da simbolização:”[144]

> Uma geografia da política que fosse satisfatória traçaria um mapa dos símbolos que os homens invocam para justificar suas pretensões, e revelaria a natureza dos atos aos quais cada símbolo está associado. Nossos mapas habituais mostram o mundo dos ‘Estados’, mas o mundo da política é mais rico, abrangendo atos que se justificam em nome de igrejas, raças, nacionalidades, tribos, classes e dinastias (Abraham Kaplan & Harold D. Lasswell, *Poder e sociedade,* p.39).

---

[143] SOUZA, Jessé S. *A construção social da subcidadania*. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 186.
[144] KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold D. *Poder e sociedade*. Brasília: UNB, 1979. p.19.

.

Neste sentido, a verificação da tipologia das situações políticas locais (no caso, municipais posteriores à emancipação em tela) possibilita-nos a constatação de mudanças quantitativas ou qualitativas na situação político-social do município estudado através do registro historiográfico da alteração ou não, no período imediatamente posterior à emancipação municipal, de conjuntos de tipologias semióticas. São elementos cuja verificação empírica é considerada suficiente para a identificação das situações de interesse para o escopo da pesquisa.

.

7 MÉSZÁROS, CONTRADIÇÕES OBJETIVAS E MUDANÇAS QUALITATIVAS

O fenômeno do surgimento de municípios (convencionalmente urbanos em sua sede, conforme a legislação brasileira, como já visto) a partir da realidade rural de assentamentos de reforma agrária constitui-se de certo modo, numa primeira análise, em contradição objetiva. Como pode o rural transformar-se em urbano, deste modo à primeira vista historicamente sumário?

A produção recente de István Mészáros na tradição marxiana permite a compreensão realista e neomoderna, no sentido de Sérgio Paulo Rouanet, deste fenômeno privilegiado como um resultado dialético contemporâneo. As contradições objetivas expressam classicamente neste arcabouço teórico as vicissitudes da luta de classes, princípio motor da História para a tradição referida, e indica fenomenicamente a correlação específica de forças sociais alcançada no contexto real da época em questão.

Neste caso, a reformulação do problema aponta a contradição objetiva, numa leitura mais precisa e fundamental do fenômeno, de uma fração da classe trabalhadora do Brasil, os movimentos sociais dos trabalhadores rurais, participar ativamente de (e provavelmente, em certos casos, protagonizar) uma expansão do Estado capitalista brasileiro no território, através do desdobramento da estrutura estatal em dezenas, talvez centenas dos milhares de municípios emancipados nas décadas de 80 e 90 do século XX.

István Mészáros destaca[145] um princípio metodológico que Karl Marx assumidamente preserva da dialética hegeliana: o de que mudanças quantitativas podem resultar em mudanças qualitativas, tanto na natureza quanto na História. E com isso oferece um instrumento com poder explicativo considerável para conjuntos de fenômenos como os do tema em tela.

Assim, no escopo deste estudo, segue-se esta contribuição teórica no intuito da explicação científica da grande criação de municípios no Brasil das décadas de 80 e 90 do século XX. Entendida, portanto, como contradição objetiva, produzida por e produtora de mudanças qualitativas no processo histórico brasileiro recente e no contexto da conjuntura mundial da época.

---

[145] MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*, p.217.

.

Aquela expansão súbita da estrutura estatal brasileira no seu nível municipal pode ser analisada, portanto, não como uma idiossincrasia, uma peculiaridade acidental ou mesmo uma concessão episódica, mas como, possivelmente, um dos resultados estruturais da correlação de forças observada naquela quadra histórica da sociedade de classes brasileira e do seu modelo capitalista periférico.

E, neste sentido, as duas produções já referidas, os aportes de Claus Offe e de Jürgen Habermas, serão empregadas como referencial teórico, auxiliadas por bibliografia em apoio da adequação necessária ao contexto.

O primeiro permite-nos a reformulação do problema na direção, compatível com a tradição marxiana conduzida por István Mészáros, de investigar que contradições e mudanças sistêmicas, de conteúdo, estão expressas nas formas em que se desdobrou o Estado capitalista brasileiro para fazer frente às tensões geradas pelas crises sócio-econômicas das “Décadas Perdidas” e os momentos da luta de classes que produziram e, dialeticamente, foram produzidos pelas mesmas.

E o segundo, do mesmo modo, possibilita vermos na mudança da esfera pública e da cidadania brasileira as causas e consequências do fim do regime militar de 1964 e da redemocratização formal do país, e as mudanças estruturais correspondentes no Estado brasileiro e nos atores de sua cena política.

Este estudo busca, por sua vez, através do emprego de metodologia historiográfica, que é apontada por Tom Bottomore [146] como um dos compromissos da tradição marxiana, sintetizar aquelas abordagens em proporções adequadas ao escopo adotado, com vistas ao teste das hipóteses, à apresentação dos resultados e à conclusão.

---

[146] BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1983. p.255.

.

8 QUADRO METODOLÓGICO

Diz a primeira frase do Manifesto do Partido Comunista, publicado por Karl Marx e Friedrich Engels em 1848, que “a história de toda a sociedade até nossos dias é a história da luta de classes”147. Esta passagem clássica referenda as críticas marxistas ao idealismo, celebrizadas em máximas irônicas, onde era apontado que no realismo crítico, o “caráter terrestre do seu pensamento”[148] estava em se verificar que a então buscada “essência humana não é abstrato residindo no indivíduo único. Em sua efetividade é o conjunto das relações sociais”[149]. Conjunto este que modifica, através da História, sua “forma social determinada”[150]. Tal crítica inscreve-se num esforço de alteração prática das relações atuais[151], esforço ainda fiel ao Iluminismo e ao Modernismo, no objetivo da emancipação humana efetiva, comum a ambos os movimentos.

Bases como estas permitem apontamentos como o de Roy Bhaskar, no verbete *Materialismo*[152], como já observado anteriormente, de que o pensamento marxista tem um “compromisso metodológico” com a historiografia materialista. E, acompanhando aqui, modestamente, o entendimento de que o período hisórico atual é o de uma “neomodernidade”, próxima à sugerida por Sérgio Paulo Rouanet em *Mal-estar na modernidade,* avaliamos que a tradição marxiana retoma méritos ante abordagens teóricas concorrentes associadas ao pós-modernismo, ironicamente já superado pela História. Com o que, portanto, pretende-se justificar a pertinência do emprego neste estudo da metodologia historiográfica, assim estabelecida como a mais como adequada à abordagem marxiana.

Neste sentido, a ciência política comportamentalista de Kaplan e Lasswell, exposta em *Poder e sociedade* coaduna-se aqui, em seu pragmatismo, no que tange aos fins deste estudo, com a preocupação prática de Marx, acima apontada. E é empregada na investigação das situações políticas posteriores às emancipações municipais selecionadas para, através da identificação de indícios pertinentes,

---

[147] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2001. p.23.
[148] MARX, Karl. Teses contra Feuerbach. *Tese 2,* p.57.
[149] *Ibidem,* p.58.
[150] *Ibidem,* p.58.
[151] *Ibidem,* pp. 57 e 58.
[152] BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista,* p.255.

.

concluir sobre a participação dos assentados e, logo, o papel dos assentamentos e da política territorial da reforma agrária nos processos emancipatórios em tela.

E, completando o procedimento metodológico, o emprego do conceito de hegemonia, tem, conforme Anne S. Sassoon[153], sua melhor formulação na obra de Antonio Gramsci, afirmando que:

> [...] Nas condições modernas, [...] uma classe mantém seu domínio não simplesmente através de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças que Gramsci chama de bloco histórico.

Atendo-se às escalas do escopo desta pesquisa, emprega-se uma noção de hegemonia local, quando um conjunto de indícios na situação política posterior permitirem a inferência de provável protagonismo dos assentados quando do processo de emancipação dos municípios analisados como casos equivalentes ao modelo adotado.

Dinâmica, a metodologia historiográfica possui ela mesma escolas diversas. As quais apresentam proximidades epistemológicas com outras disciplinas. Assim, a Escola dos Anais, no dizer do geógrafo Milton Santos, afirmaria que:

> Os movimentos da sociedade, atribuindo novas funções às formas geográficas, transformam a organização do espaço, criam novas situações de equilíbrio e ao mesmo tempo novos pontos de partida para um novo movimento. Por adquirirem vida, sempre renovada pelo movimento social, as formas – tornadas assim formas-conteúdo – podem participar de uma dialética com a própria sociedade e assim fazer parte da própria evolução do espaço.
>
> O seu caráter de palimpsesto, memória viva de um passado já morto, transforma a paisagem em precioso instrumento de trabalho, pois 'essa imagem imobilizada de uma vez por todas' permite rever as etapas do passado numa perspectiva de conjunto. O autor dessas palavras, o historiador Marc Bloch, é, por assim dizer, um dos criadores dessa geografia retrospectiva da qual F. Braudel (1949) nos dá um modelo definitivo em seu livro *La Mediterranée* .
>
> M. Bloch nos põe em guarda contra o risco de quere impor essa imagem – oferecida pela paisagem – 'a cada etapa do passado'. O que temos diante de nós são apenas fragmentos materiais de um passado – de sucessivos passados – cuja simples recolagem não nos ajuda em muito. De fato, a paisagem permite apenas supor um passado. Se queremos interpretar cada etapa da evolução social, cumpre-nos retomar a história que esses fragmentos de diferentes idades representam juntamente com a

153 SASSOON, Anne P. Hegemonia. In: Tom Bottomore. *Dicionário do pensamento marxista*, pp.177 e 178.

.

> história tal como a sociedade a escreveu de momento em momento. Assim, reconstruímos a história pretérita da paisagem, mas a função da paisagem atual nos será dada por sua confrontação com a sociedade atual.[154]

Os “fragmentos materiais do passado”, os indícios da história do espaço nesta metodologia historiográfica, espaço este delimitado no objeto empírico de estudo, à luz dos referenciais teóricos, são assim procurados na tentativa de solução científica do problema do estudo.

8.1 O MODELO ADOTADO E AS HIPÓTESES DO ESTUDO

A verificação da alteração do pertencimento dos assentamentos de reforma agrária, preexistentes à emancipação municipal, para o novo município, é o atributo básico que permite identificar o caso empírico como pertencente ao âmbito do estudo. Esta alteração, considerada como requisito geral ou variável é, portanto, o primeiro elemento constitutivo do modelo aqui adotado e uma condição à confirmação da hipótese.

Assim, os municípios do Rio Grande do Sul, emancipados nas décadas de 80 e 90 do século XX, que apresentam em seu território assentamentos de reforma agrária preexistentes à emancipação, são considerados análogos ao modelo (BUNGE, Mário, *Teoria e realidade,* p.190).

O segundo atributo básico componente do modelo adotado é a verificação da importância relativa da população de beneficiários da reforma agrária, nos assentamentos pertinentes, para a obtenção do número mínimo de eleitores exigidos pela legislação de criação de municípios, à época.

No caso, para o requisito legal de pelo menos 10.000 (dez mil) habitantes, o número mínimo de eleitores necessários à emancipação era de 1.000 (mil), dado o critério estabelecido de que o eleitorado deveria corresponder a pelo menos 10% (dez por cento) da população da área emancipanda.

Logo, por analogia à proporção e à ordem de grandeza estabelecidas como legítimas pelo legislador, consideramos como elemento do modelo adotado o dado de que a população de beneficiários titulares da reforma agrária, ou o número de “assentados” adultos homologados no SIPRA/INCRA, tido como idêntico ao número

---

[154] SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*, p.86.

.

de eleitores residentes no assentamento, contribuiu com percentual igual ou maior do que 10% (dez por cento) para o cumprimento do número mínimo de eleitores exigido legalmente como um dos quesitos para emancipações municipais. Em números absolutos, com um contingente, portanto, igual ou superior a 100 (cem) eleitores à época da emancipação municipal.

Estes dois primeiros atributos, elementos constitutivos do modelo hipotético de município oriundo de assentamentos da reforma agrária, uma vez verificada sua correspondência no caso empírico, identificam o mesmo como equivalente ao modelo, em conformidade com a teoria de construção de modelos proposta[155], e esta segunda identificação é então interpretada como confirmação da hipótese de trabalho para o caso.

Um terceiro tipo de elemento empírico fornece evidência adicional à verificação conclusiva, positiva ou negativa, da hipótese. Trata-se da coleta de indícios, através de pesquisa micro-historiográfica de documentos, material semiótico e narrativas de eventos emblemáticos pertinentes a cada caso empírico. Estes materiais são considerados indicadores de situação política, tendo em vista classificar os casos empíricos e corroborar a conclusão da pesquisa.

As hipóteses do trabalho consistem nas seguintes proposições:

I) Ocorreu no Brasil durante as décadas de 80 e 90 do século XX a criação de municípios a partir de assentamentos de reforma agrária.

II) Ocorreu no Rio Grande do Sul a criação de municípios como definida em I.

III) Os trabalhadores rurais beneficiários da reforma agrária, ou “assentados”, participaram dos movimentos emancipacionistas relativos a I em três situações políticas distintas, na escala local: a) influência; b) segurança; e c) hegemonia.

IV) Verifica-se a situação de influência em todos os casos empíricos classificados como equivalentes ao modelo.

V) Verifica-se a situação de segurança em metade dos casos empíricos classificados como equivalentes ao modelo.

---

155 BUNGE, Mário. *Teoria e realidade.* p.190.

.

VI) Verifica-se a situação de hegemonia em pelo menos um dos casos empíricos classificados como equivalentes ao modelo adotado.

8.2 DELIMITAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO DE ESTUDO

a) Os processos de constituição de municípios aqui investigados no marco temporal das duas últimas décadas do século XX, no Rio Grande do Sul, devem apresentar, previamente à emancipação, assentamentos de reforma agrária nas áreas anteriormente pertencentes a um ou mais *municípios-mãe.*

b) O marco temporal acima é empregado por ser o da ocorrência das duas últimas séries de emancipações municipais levadas a termo no século XX, no Rio Grande do Sul. E aquele primeiro elemento a), verificado no caso empírico selecionado em função de indícios preliminares, permitirá o seguimento do mesmo às etapas posteriores do teste da hipótese.

c) A terminologia para referência aos tipos de assentamentos é a empregada pela Administração Federal para referir a forma administrativa atual das ações de reforma agrária. A mais frequente na atualidade é “Projeto de Assentamento” ou “P.A.”, utilizado pelo INCRA desde 1970, e com dados sistematizados dos beneficiários no SIPRA – Sistema de Informações de Reforma Agrária –, o qual registra apenas os assentamentos criados a partir de 1975. Este é, portanto, o formato administrativo da maior parte dos casos empíricos estudados no presente trabalho. Conforme a mesma fonte, existem 110 (cento e dez) projetos de assentamento no Rio Grande do Sul com data de criação até 1996, sendo 43 (quarenta e três) federais e 67 (sessenta e sete) estaduais, distribuídos em 18 (dezoito) municípios. Esta relação registra no Rio Grande do Sul apenas os empreendimentos implementados a partir de 1979.

d) Observe-se que também são considerados como de reforma agrária para os efeitos do estudo as ações fundiárias, realizadas no Rio Grande do Sul na segunda metade do século XX, com dados que

.

pesquisamos no Livro Fundiário do Setor de Titulação da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul, apontadas na seção “2.1.9 Antecedentes históricos da reforma agrária”, p. 75, acima. Isto em função de seus prováveis efeitos para as emancipações municipais em estudo, compreendidas no recorte temporal das décadas de 80 e 90 do século passado.

8.3 UNIDADES DE ANÁLISE

Quanto à definição das unidades de análise da presente pesquisa tem-se:

a) Levantamento de municípios do Rio Grande do Sul, criados nas décadas de 80 e 90 do século XX, com indícios de origem identificável à ações de reforma agrária em sentido ampliado, compreendendo projetos de colonização, projetos federais e estaduais de assentamentos de reforma agrária, reassentamentos de atingidos por barragens ou de desintrusados de terras indígenas demarcadas e regularizações fundiárias em áreas de conflito agrário através do emprego de fontes literárias (livros, publicações e periódicos), dados oficiais em arquivos analógicos e bancos digitais) e de fontes historiográficas micro-históricas: história oral colhida pelo autor através de informantes, histórias de vida de servidores do INCRA/RS e informações colhidas pessoalmente pelo pesquisador em viagens profissionais. O resultado constitui a unidade de análise Relação de Municípios Análogos ao Modelo Teórico, apresentada na coluna A) da Tabela 1, p.138, abaixo.

b) Investigação em maior detalhe dos dados pertinentes para cada um dos municípios do Rio Grande do Sul preliminarmente identificados como equivalentes ao modelo teórico, com vista à verificação das características de interesse para o teste da hipótese de trabalho. Esta investigação constituirá a unidade de análise Relação dos Municípios Equivalentes ao Modelo Teórico, apresentada na coluna D) da Tabela 1, p.138, abaixo. Da qual obtemos os Quadros Historiográficos na forma de doze tabelas classificatórias dos dados, relativas a cada um

.

dos casos equivalentes encontrados, e seus elementos complementares obtidos, pp. 176-211, abaixo.

c) A investigação do resultado parciais da análise dos dados apresentados nos Quadros Historiográficos individuais por município equivalente, pp.212-244, permite-nos a apresentação dos resultados gerais do estudo, pp. 245-247, e a conclusão do mesmo, pp. 248-255.

8.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Organizamos os dados obtidos sobre os municípios considerados casos equivalentes ao modelo teórico através da adaptação de uma proposta técnica de Franz Rudio[156], que distingue fichas documentais ou de conteúdo, e fichas bibliográficas. No sentido do aproveitamento dos múltiplos recursos de consulta hoje disponíveis à investigação historiográfica, são então construídos Quadros Analítico-historiográficos, como instrumentos adaptados, reunindo num único construto as características dos dois modelos de fichas referidos.

Elementos semióticos e não textuais, de caráter ideológico e/ou de subjetividade coletiva, que possam constituir-se em dados e indícios são investigados através de histórias de vida, numa tentativa de seguir este instrumento apontado por Howard Becker em *Métodos de pesquisa em ciências sociais*, com o registro, neste caso, de entrevistas semiestruturadas com agentes da política pública de reforma agrária, para busca de indícios pertinentes à investigação.

8.5 TÉCNICAS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

O primeiro procedimento é a classificação, através da construção de uma tabela dos municípios equivalentes ao modelo adotado. Este é o município hipotético, criado a partir de assentamentos de reforma agrária no Rio Grande do Sul durante as décadas de 80 e 90 do século XX.

A seguir, num segundo momento, investigamos a existência de indícios diversos da participação dos assentados da reforma agrária na emancipação levada

[156] RUDIO, Franz. *Introdução ao projeto de pesquisa científica.* p.41.

.

a termo. Indícios os quais organizamos nos quadros historiográficos, na forma de tabelas com finalidade classificatória e analítica, elaboradas para cada um dos municípios equivalentes ao modelo hipotético.

Esta equivalência, correspondente à contribuição para a obtenção do mínimo populacional exigido para a criação do município, como já definido anteriormente, é considerada como obtida a partir da verificação do número mínimo de 100 (cem) assentados, registrados no SIPRA- Sistema de Informação da Reforma Agrária, que é um meio digital, ou em informação de arquivos físicos do INCRA, registro este com data anterior à emancipação municipal, e em área que passou posteriormente a pertencer ao novo município,

Fundamenta-se esta correlação na medida em que a doutrina da reforma agrária, à época de interesse do estudo, legitimava-se pelo esforço declarado de replicação de unidades rurais unifamiliares nos termos do Estatuto da Terra. Era, portanto, uma doutrina de assentamento de famílias nucleares. Apenas muito recentemente, já nos anos 2000, observa-se a regularização da prática do assentamento de solteiros. Os registros de números de assentados reconhecidos pelo INCRA nos assentamentos das décadas de 80 e 90 do século XX serão, assim, interpretados para como correspondendo a dois eleitores, o casal de adultos ou menores emancipados, para cada família registrada nos assentamentos, conforme o Sistema de Informações da Reforma Agrária - SIPRA. Serão desconsideradas as diferenças de número de famílias desde a implantação dos assentamentos no período em tela até o presente, dada que a variação ocorrida no Rio Grande do Sul é aparentemente pouco significativa.

O número de assentados, estabelecidos previamente à criação do município, na área emancipanda é, então, comparado analogicamente, expresso como percentual de 1000, com o percentual de 10% (dez por cento) do contingente mínimo de 1000 (mil) eleitores (dez por cento de eleitores para uma população mínima de dez mil habitantes nas áreas que se habilitavam ao processo), exigido legalmente para as emancipações municipais, à época.

I) A análise desta classificação verifica a suficiência do conjunto de indícios empíricos para cada caso, permitindo-nos a verificação, ou não, da ocorrência de mudanças qualitativas, em instituições de poder político estatal, social ou econômico, entendidas como uma evolução passível de

.

atribuição causal a conjuntos de mudanças quantitativas observados historicamente.

a) Os indícios empíricos admitidos são de oito tipos:

a.1) Verificação da participação dos assentados em instâncias de prestígio social ou "respeito" (sociedade civil)), seguindo Kaplan e Lesswell[157];

a.2) Verificação da participação dos assentados em instâncias de poder econômico ou "riqueza" (cooperativas, sindicatos), idem,[158]; e

a.3) Verificação da participação dos assentados em instâncias de poder político ou "ecopolítico" (aqui entendidas como representação nas instâncias dos três poderes e três níveis de governo do Estado brasileiro atual), idem[159];

a.4) Símbolos – "signo produzido por seu intérprete e que age como substituto de outro signo", conforme Morris, *apud* Epstein[160]; "objetos materiais que representam noções abstratas", conforme Schaff, idem [161]; sendo o signo "aquilo de sensivelmente perceptível no símbolo", conforme Wittgenstein, idem[162], ou "algo que está para alguém em lugar de algo em algum aspecto", conforme Peirce, idem.[163]

Incluem-se neste item, para os efeitos da pesquisa, as denominações oficiais de instituições estatais – precipuamente, os próprios municípios -, de equipamentos coletivos e de pessoas jurídicas da sociedade civil.

Cabe observar aqui a pertinência, no escopo da pesquisa, da consideração da denominações não religiosas como signos de tipo símbolo e indicadores positivos de laicização, logo, como influência de movimentos sócio-políticos modernos. Os movimentos sociais pela reforma agrária no Brasil do século XX não são movimentos religiosos, apesar do apoio recebido de setores de diferentes igrejas. E, como afirma Sérgio Paulo Rouanet 164, a partir da noção weberiana de racionalização histórica, "a modernidade é produto desses processos globais de

---

157 KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold D. *Poder e sociedade*. Brasília: UNB, 1979. p. 131,132.
158 *Ibid*., p. 131,132.
159 *Ibid*., p. 131,132.
160 *Ibid*., p.63.
161 *Ibid*., p.63.
162 *Ibid*., p.63.
163 *Ibid*., p.63.
164 ROUANET, Sérgio P. *Mal-estar na modernidade*, p.120.

.

racionalização, que se deram na esfera econômica, política e cultural”, e “(...) a racionalização cultural envolve a dessacralização das visões de mundo tradicionais.”[165]

Observamos uma indicação provavelmente corroborativa desta relação durante pesquisa realizada pessoalmente na biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, e que consistem na diferença entre: 1) a frequência de denominações votivas cristãs no conjunto dos municípios equivalentes ao modelo adotado - emancipados com a contribuição decisiva de assentamentos preexistentes nas áreas que formaram seu território, no Rio Grande do Sul, durante as décadas de 80 e 90 do século XX –, que é de um para doze (1/12) ou oito por cento (8%), e 2) a frequência de denominações daquele tipo no conjunto total dos 265 municípios emancipados no estado no mesmo período, a qual é de aproximadamente um para seis (45/265) ou dezesseis e meio por cento (16,5%). Ou seja, a segunda frequência é duas vezes maior do que a primeira, observando-se que a grande maioria dos municípios desses dois grupos são igualmente rurais em sua característica sócio-econômica. O que indica uma diferenciação mais precisamente ideológica na simbologia da denominação dos municípios emancipados, no recorte considerado pela pesquisa.

a.5) Ícones – Signo que “tem uma relação de semelhança com seu objeto”, conforme Epstein[166].

a.6) Índices – Signo que “tem uma relação de causalidade com seu objeto”.[167]

a.7) Signos lingüísticos – “Une uma imagem acústica a um conceito por meio de um laço arbitrário.”[168] No escopo da pesquisa, são as informações obtidas através de informações orais, entrevistas para histórias de vida e declarações a periódicos.

a.8) Ajuste espacial – Informação cartográfica ou anamorfose que sugira o desenho intencional do território do município emancipado com vista à inclusão do (s) assentamento (s). É uma tipologia de indício adaptada da noção de ajuste espacial proposta por David Harvey em *A produção do*

---

[165] *Ibid.,* p.121.
[166] EPSTEIN, Isaac. *O signo*. São Paulo: Ática, 1985. p. 63.
[167] *Ibidem, p.63.*
[168] *Ibidem, p.63.*

.

espaço capitalista [169] para a descrição dos desenvolvimentos territoriais dos Estados capitalistas e das próprias empresas capitalistas como forma de enfrentamento das crises e dos problemas estruturais do modo de produção e de seus arranjos sociais.

II) O procedimento anterior permite, para fins analíticos, uma segunda classificação dos municípios quanto ao padrão político obtido, na escala local, pelas comunidades de assentados da reforma agrária, as quais constituíam anteriormente um grupo marginalizado. Tais padrões são considerados como atributos acrescentados àqueles requeridos para a primeira classificação referida analogicamente ao modelo adotado.

Realizamos esta segunda classificação através da definição dos padrões de situação política acima referidos e de uma noção, a de hegemonia, baseada no conceito de hegemonia em Antonio Gramsci[170], conforme abaixo:

II.1) Situação de influência – o grupo apresenta posição e potencial de valor;[171]

II.2) Situação de segurança – o grupo apresenta posição e potencial de valor elevados com “expectativa realista de se manter a influência”;[172] e

II.3) Situação de hegemonia – o grupo apresenta posição política e social predominante em mais de uma instituição municipal e com “expectativa realista de se manter a influência.”[173]

No escopo da pesquisa, os casos empíricos serão considerados associados aos referidos padrões quando, respectivamente:

a) Situação de influência: A comunidade de assentados unicamente contribuiu numericamente, mas de forma decisiva (isto é, com um contingente de assentados eleitores igual ou superior a dez por cento do número mínimo de eleitores exigidos, à época), para a emancipação do município. Não há indícios de participação ou representatividade dos assentados na institucionalidade política, associativa ou econômica.

---

169 HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume, 2005. p.153.
170 GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. p. 130.
171 KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold D. *Poder e sociedade*. Brasília: UNB, 1979. p. 131,132.
172 *Ibid.*, p. 131,132.
173 *Ibid.*, p. 131,132.

.

Nestes casos, a análise conclui pela existência de mudanças quantitativas na situação, mas não qualitativas. O argumento aqui é o de que ocorre a situação típica da modernidade periférica brasileira na qual as classes populares passam a participar dos procedimentos políticos modernos, como os processos eleitorais, sem, no entanto, influírem sobre a direção política dos mesmos. O que caracteriza o fenômeno da subcidadania, identificado por Jessé Souza, e não a obtenção de uma semelhança, em escala local, com a situação de mudança qualitativa descrita por István Mészáros.

b) Situação de segurança: A comunidade de assentados fez-se representar em pelo menos uma instância da institucionalidade civil ou estatal municipal. Trata-se, portanto, sob a nossa abordagem, de uma situação intermediária quanto à semelhança com as mudanças quantitativa e qualitativa, propostas pelo autor referido acima. Verificou-se pelo menos um indício, o qual, insuficiente para alterações relevantes do padrão político-social dos assentados, perfaz, porém, uma presunção de mudança quantitativa local.

Aqui notamos a consecução do padrão brasileiro recente de inclusão mínima de grupos sociais antes marginalizados na participação política e social, em termos de Jessé Souza.

c) Situação de hegemonia: A comunidade de assentados conseguiu a direção em pelo menos uma instância da institucionalidade estatal municipal, fez-se representar em mais de uma instância da sociedade civil local e logrou colocar pelo menos um elemento semiótico de sua identidade na simbologia oficial-estatal do município.

É o quadro de indícios que nos permite associar analogicamente a situação local à situação representada pela noção de mudança qualitativa de Iztván Mészáros. A análise neste caso produziu evidência suficiente para identificar a situação política local dos assentados como hegemônica.

Nesta situação observamos provavelmente a realização em escala local, de movimentos políticos plurais e conscientes, com vista a objetivos de cidadania ampliada em relação aos marcos dominante nacional e globalmente. Construção efetivamente mais avançada, portanto, do que as configurações postuladas por

.

Souza em *A construção social da subcidadania*. O que aproxima tais experiências locais das plataformas político-sociais projetadas pelos movimentos altermundialistas, observados na passagem da última década do século XX para a primeira do século XXI, e avaliadas positivamente por Iztván Mészáros.

8.6 CONJUNTO DOS DADOS

Tabela 1

Tabela classificatória de casos, análogos ou equivalentes ao modelo adotado, de municípios criados no Rio Grande do Sul nas décadas de 80 e 90 do século XX

A) Casos análogos	B) Nº de assentados eleitores*	C) % do nº mínimo de eleitores (1000)	D) Casos equivalentes
1. Aceguá	18	1,8	--------------------
2. Boa Vista do Incra	712	71,2	1.Boa Vista do Incra
3. Candiota	308	30,8	2. Candiota
4. Capão do Cipó	114	11,4	3. Capão do Cipó
5. Coqueiros do Sul	26	2,6	--------------------
6. Eldorado do Sul	224	22,4	4. Eldorado do Sul
7. Fortaleza dos Valos	212	21,2	5. Fortaleza dos Valos
8. Hulha Negra	486	48,6	6. Hulha Negra
9. Jarí	106	10,6	7. Jarí
10. Manoel Viana	240	24,0	8. Manoel Viana
11 Nova Santa Rita	136	13,6	9. Nova Santa Rita
12. Pedras Altas	344	34,4	10.Pedras Altas
13. Pinhal da Serra	70	7,0	--------------------
14. Pirapó	210	21,0	11.Pirapó
15. Pontão	746	74,6	12.Pontão
16. Quevedos	38	3,8	--------------------
17. Sentinela do Sul	18	1,8	--------------------

* na criação do assentamento, conforme Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Sul.

8.6.1 Histórias de vida de servidores do INCRA

A busca da conjugação de experiências de vida, através da análise de materiais reunidos na forma de histórias de vida, enquanto método de pesquisa

.

social[174], com a verificação de características políticas e culturais diversas nas diferentes macrorregiões do território brasileiro, e de indícios de fenômenos de produção de símbolos políticos e sociais, empregados metodologicamente neste estudo, são o objetivo da opção pela coleta, ainda que sumaríssima, das seguintes histórias de vida de seis servidores do INCRA, todos atualmente lotados na Superintendência Regional do Rio Grande do Sul:

a) o servidor 1, gaúcho, desenvolveu atividades profissionais em assentamentos do INCRA na região sul do país, no estado do Rio Grande do Sul, desde o início da década de 80 do século XX até o presente;

b) a servidora 2, gaúcha, desenvolveu atividades profissionais na região norte do Brasil, no estado do Pará;

c) o servidor 3, gaúcho, desenvolveu atividades profissionais na região centro-oeste do país, no estado do Mato Grosso do Sul;

d) o servidor 4, amazonense, desenvolveu atividades profissionais na região norte do país, nos estados do Amazonas e Roraima;

e) o servidor 5, paulista, desenvolveu atividades profissionais na região sudeste do país, no estado de São Paulo, depois na região sul, no estado de Santa Catarina; e

f) a servidora 6, cearense, desenvolveu atividades profissionais na região nordeste do Brasil, nos estados do Maranhão e do Ceará.

Estas entrevistas semi-estruturadas visam a coleta de informações pertinentes ao estudo com pessoas que, em suas vivências em diferentes regiões do Brasil e em períodos distintos na historia atual, conheceram, ainda que fragmentariamente, uma face da aplicação efetiva da política pública, estatal e territorial da reforma agrária, acessível aos trabalhadores, na condição descrita pela categoria *pessoal do estado*, como formulada por Nicos Poulantzas na obra *O estado, o poder, o socialismo*. Isto com vista à construção de um esboço muito simples da aplicação daquela ação estatal na escala nacional no sentido da presente pesquisa. E constituirão, assim, fonte de dados primários para as tabelas analíticas

174 BECKER, Howard S. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 101, 102.

.

micro-historiográficas dos municípios equivalentes ao modelo hipotético. As questões apresentadas foram:

1. Dê um resumo de sua história pessoal e profissional.
2. Faça uma comparação entre a situação institucional e social de seu trabalho no INCRA: da outra região do Brasil onde trabalhou e a do Rio Grande do Sul.
3. Relate uma experiência profissional marcante.
4. Informe se teve notícia de formação de municípios a partir de assentamentos de reforma agrária na região do Brasil em que trabalhou.

A análise do material obtido a partir das entrevistas empregará de modo combinado categorias propostas por Offe, Kaplan e Lasswell, para uma investigação da existência de indícios dos fenômenos de interesse da pesquisa.

Servidor 1, supervisor de assentamentos[175]

É um dos funcionários mais antigos e conhecidos da Superintendência Regional do INCRA do Rio Grande do Sul, (ou SR-11, na designação administrativa interna nacional), seja pelos colegas, seja pelos assentados. Está supervisionando os novos assentamentos da área de São Gabriel, no centro-oeste do estado.

Em 1973 o Servidor 1 foi aprovado em processo seletivo para trabalhar num escritório do INCRA em Pontão, então distrito de Passo Fundo, para a implantação do reassentamento de agricultores cujas terras foram atingidas pelo lago de inundação da Barragem do Passo Real, no alto Jacuí.

O reassentamento de 57 famílias estava sendo implantado no interior da fazenda Anonni, no município de Sarandi, desapropriada pelo governo federal, sob o regime militar, do proprietário José Anonni, ex-prefeito de Carazinho e simpatizante de Leonel Brizola. Após o casamento, foi morar em Pontão e posteriormente na própria fazenda.

[175] Encarregado de controle e vistoria nos assentamentos.

.

A estrutura do INCRA no local era constituída de um escritório, uma oficina mecânica, alguns veículos, uma bomba de gasolina, uma estação de rádio, um grupo de seis agrônomos e um grupo de guardas do assentamento.

"Os veículos de serviço eram camionetes Chevrolet C-10 pretas, com faixa branca horizontal." Vinte e oito funcionários, no total, trabalhavam no PIC Sarandi. Alguns colegas daquela época ficaram no INCRA até aposentar-se. Ele mesmo está completando o tempo de serviço para aposentadoria. Alguns filhos dos guardas do assentamento tornaram-se assentados em projetos do INCRA, como o P. A. (Projeto de Assentamento) Nossa Senhora de Fátima, no município de Tupanciretã, na região central do estado.

O PIC Sarandi – Projeto Integrado de Colonização – era constituído de quatro glebas. As glebas 1 e 4 foram implantadas no território do novo município de Sertão, criado em 1963. A gleba 2 foi implementada na área da fazenda Anonni, administrada pelo INCRA, juntamente com o reassentamento dos atingidos pela barragem. A gleba 3 pertenceria ao governo estadual, e nunca chegou a ser implementada. Observou que o pessoal do governo estadual, à época, mostrava-se inteiramente hostil a assentamentos.

Lembra que o chefe da unidade do INCRA era um agrônomo que tornou-se depois dirigente da CCGL – Cooperativa Central Gaúcha de Laticínios. Recorda-se de dois outros chefes posteriores: um foi para a EMATER e outro para o estado de Mato Grosso.

Recorda que no inicio do assentamento na área da Fazenda Anonni foram instaladas, em primeiro lugar, as famílias dos empregados da fazenda. Em seguida, 57 (cinquenta e sete) famílias de "afogados do Passo Real", como eram conhecidos os agricultores cujas terras foram inundadas pela barragem da hidrelétrica do Passo Real, na parte superior do rio Jacuí. Estas famílias foram instaladas na área conhecida como SAGRISA.

Perguntado sobre uma experiência notável, o Servidor 1 aponta que os assentados, inicialmente muito pobres, abatiam cabeças de gado dos Anonni em partes da fazenda ainda não desapropriadas. Levavam os quartos da rês e deixavam o restante para os guardas. Estes sempre demoravam um pouco até chegar aos locais onde o abate era feito a tiros, para dar tempo dos colonos

.

evadirem, recorda. O gado que se extraviava para as áreas já desapropriadas era morto a facadas.

Ele recebia como visitantes em sua casa lideranças dos agricultores sem terra, como Marli Castro e Mario Lill, posteriormente participantes da fundação do MST – Movimento dos Sem Terra – em 1984. Mas afirma não ter participado de conversações organizativas, e sim apenas ter estabelecido relações de amizade, solidariedade e vizinhança. À época, havia poucas casas no assentamento e o apoio mútuo era importante.

Em 1979 o governo militar nomeou um interventor no PIC Sarandi. Era o major Sebastião Curió, agente especial do SNI – Serviço Nacional de Informações, aparato de inteligência do regime. Curió participara da repressão à Guerrilha do Araguaia e foi depois celebrizado por sua intervenção no garimpo de Serra Pelada, no Pará.

Lembra da chegada de uma delegação de sindicalistas de Porto Alegre em apoio à ocupação de 1985, destacando-se o então presidente da CUT – Central Única dos Trabalhadores – do Rio Grande do Sul, José Fortunatti, hoje prefeito de Porto Alegre.

Está estudando propostas de trabalho em organizações camponesas para depois de sua aposentadoria.

Servidor 2, supervisor de assentamentos.

É atualmente o responsável pela supervisão dos assentamentos da região das Missões, no noroeste do estado.

É natural de Coari, a cerca de 400 km da capital do estado do Amazonas, Manaus, na região norte do Brasil. Apesar daquela localização relativamente próxima da capital, se considerada a escala amazônica de distancias, leva-se cerca de 36 horas de barco para ir até Manaus, o que é até hoje o transporte mais usual. Sua família é amazonense de varias gerações, e ele se autodefine como “caboclo”.

Moravam no interior do município. Concluiu o ensino médio e fez um curso de técnico em estradas. Entrou para o INCRA em 1980, na Superintendência Regional do Amazonas, em Manaus. Teve como primeiro chefe um agrônomo vindo

.

do Rio Grande do Sul para Manaus, de origem nos colonos da imigração alemã, e que era um tipo pitoresco, já idoso e fumante de cachimbo.

Entre 1982 e 1984 assumiu uma chefia do INCRA em Roraima, então território federal. Com o inicio da Nova República, observou um afluxo de maranhenses para todo o serviço federal na região norte, o que atribui a influencia de José Sarney, político maranhense então presidente da república.

O Servidor 2 gostou da paisagem de Roraima, variada, com campos, matos e montanhas intercalados. Pareceu-lhe bem diferente da paisagem do Amazonas, onde a floresta é quase onipresente. Gostou também do clima, menos abafado do que o do seu estado natal. Visualizou manadas dos cavalos selvagens de Roraima, durante viagens aos assentamentos. Achou o animal bonito, com crinas longas. “É possível vê-los como se vê os grupos de emas aqui no interior do Rio Grande do Sul”, diz ele.

Tendo ido trabalhar em Roraima, morou e trabalhou num assentamento de uma tipologia administrativa que não é usada no Rio Grande do Sul: o PAD – Projeto de Assentamento Dirigido -, no qual um escritório do INCRA é mantido no interior do assentamento. Era o PAD Anauá, às margens do rio de mesmo nome. Hoje é um município, parece que denominado São Luiz. Sua filha nasceu lá, o que rendeu a ela o apelido familiar de “Macuxi”, nome da tribo indígena vizinha ao assentamento. Havia ainda um outro assentamento do mesmo tipo em Roraima, o PAD Jatapu, próximo da fronteira com a Guiana.

Retornou a Manaus em 1985. É uma cidade que ele acha bonita. Sabe de alguns prédios neoclássicos construídos no apogeu do ciclo da borracha, como o da Alfândega. (Foi trazido completo e desmontado da Inglaterra, do mesmo modo que o cais do porto.) Ele recorda da viagem que fez com a família, de Boa Vista a Manaus, num voo de uma hora e meia em avião modelo Bandeirante, da TABA – Transportes Aéreos da Bacia Amazônica.

Sobre a atividade econômica, ele observa que a extração do látex, atividade tradicional na Amazônia, não prospera nos assentamentos: a produção é de outro tipo. Os assentamentos, além dos produtos de subsistência, dedicam-se a produzir farinha de mandioca, artigo que é uma espécie de moeda informal da economia

.

interiorana da região amazônica, além de ser o alimento básico das populações do norte e do nordeste do Brasil

Na Superintendência do INCRA do Amazonas, o Servidor 2 trabalhou com o treinamento das UMCs – Unidades Municipais de Cadastro -, setores das prefeituras os quais são habilitados a realizar lançamentos de dados cadastrais dos imóveis rurais. Isto por que o INCRA, além de desenvolver a política de reforma agrária, é o gestor fundiário rural brasileiro, no qual devem ser cadastradas todas as propriedades rurais do país. A superintendência de Manaus controlava também, à época, nove unidades avançadas no interior do estado. À época, seu chefe imediato era um gaúcho de origem alemã, uma figura folclórica com mais de setenta anos de idade. O superintendente era um político dinâmico, o qual parece que hoje é secretário de estado no Amazonas.

Nesse sentido observa que no Amazonas a administração era (e parece que ainda é) totalmente personalizada, com pouco profissionalismo ou disciplinamento de caráter mais normativo. “Lá se é identificado sempre como seguidor deste ou daquele. Não se entende de outro modo”, diz. Foi uma das coisas que o surpreendeu ao transferir-se para a Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul. Admirou-se da autonomia concedida aos servidores. As tarefas são programadas e os meios (suprimentos, veículos) disponibilizados razoavelmente, sem maiores incidências de favorecimentos ou influencias pessoais explícitas dos superiores.

Quando chegou o governo do presidente Fernando Collor de Melo, os chefes conhecidos do Servidor 2 foram afastados. Ele era presidente da associação dos funcionários e sentiu-se constrangido. Então, já na época de Fernando Henrique Cardoso na presidência, os PDVs instituídos – Planos de Demissão Voluntária – e o temor das reformas previdenciárias deixaram diversas superintendências com pessoal muito reduzido e algumas convidaram servidores de outros estados para transferirem-se. Foi o caso da SR-11, do Rio Grande do Sul. Decidiu transferir-se, após conversar a respeito com sua esposa, e pensando também em melhores possibilidades de estudo e trabalho para os filhos. Na mesma época transferiram-se também para Porto Alegre colegas do Pará, de Pernambuco e de Minas Gerais. Fez num voo da TAM os quatro mil e quinhentos quilômetros de distancia de Manaus a Porto Alegre. Era junho de 1995 e recorda que encontrou um clima relativamente

.

quente na chegada. Nos meses seguintes, porém, passou por um frio como jamais havia sentido antes. Viajou sozinho, e sua família veio alguns dias depois.

No trabalho com o território rio-grandense chamou-lhe a atenção a facilidade física para trabalhar-se com o meio ambiente. “No Amazonas, para poderes plantar um hectare tens de tirar muitas árvores enormes!”, observou. Também notou a diferença quanto à disponibilidade de infraestrutura e de transportes. “Lá tudo é muito difícil, escasso e caríssimo. Muitas regiões não têm linhas regulares de transporte.”, disse.

Perguntado sobre a recordação de uma experiência notável, Souto referiu uma viagem de serviço ao município amazonense de Ipixuna, no limite com o Acre. Tratava-se de uma região que vinha sendo atendida pela superintendência do INCRA em Rio Branco, dada a distancia até Manaus. Mas o superintendente amazonense decidiu, num dado período, que os assentamentos de lá passariam a ser devidamente atendidos pela superintendência do Amazonas. O Servidor 2 e uma colega foram então enviados para organizar o serviço no local. Ocorre que era uma época de seca e, com os rios baixos, houve escassez de alimentos e de transporte. Ao chegar a Ipixuna, apresentou-se ao único policial local. Este o cumprimentou e logo passaram a conversar abertamente. Certa feita, o policial mostrou-lhe um poste com base de concreto, à beira do rio. E disse que ali subiam os visitantes, depois de algum tempo suportando o isolamento do local, desesperados por carona em qualquer barco que aparecesse. E depois brincou, afirmando que, em breve, os servidores do INCRA lá estariam. E depois de uns dez dias com pouco alimento e nenhuma comunicação foi o que ocorreu de fato. Felizmente, após algumas horas acenando na base do poste, conseguiram uma carona no rumo de Manaus.

Servidora 3, jornalista

No final de 2003 passou a trabalhar no jornal “O Sul”, mudando-se para Porto Alegre. Fez trabalhos de produção audiovisual, com a Casa de Cinema e a Casa Verde. Também com Paulo Nascimento. Ganhava bem. Seu pai, porém, protestava contra a “falta de emprego permanente”. Insistia para que ela fizesse concursos públicos. A Servidora 3 pensava que não era seu perfil, mas em 2004 decidiu sair do Rio Grande do Sul. Queria viver noutra realidade.

.

“Senti necessidade de sair para outro lugar”, disse ela. Daí decidiu-se a prestar concursos públicos para outros estados. Fez para o INCRA. Hesitou entre as regiões norte e nordeste. Não queria capitais. Hesitou novamente, agora entre as superintendências de Petrolina e Marabá. Achou o nome “Marabá” mais bonito e significativo. Parece-lhe que o significado é “terra do sol”. Foi aprovada e quando a localizaram faltavam cinco dias para expirar o prazo para apresentação. Conseguiu permissão para assinar os documentos de ingresso na superintendência do INCRA em Porto Alegre. Descobriu que havia um vôo semanal Porto Alegre-Marabá, pela TAM. “Embarquei toda empolgada!”. Estava com 23 anos. Lembra das palavras da mãe: “Filha! É o Pará!”.

“A superintendência do INCRA em Marabá disputa as pessoas, pois ninguém quer ficar lá.”, diz. Chegou na cidade à noite, em uma noite de lua cheia. Fazia muito calor.

“Quando sais do aeroporto, já estás na própria Transamazônica. Só de saber disso emocionei-me!”, recorda. A estrada era uma loucura. “Era tudo um chapadão!”.

Uma comissão de colegas do INCRA a esperaram no aeroporto e a conduziram ao Hotel de Trânsito para servidores do instituto. Ficava no interior da Agrópolis, um bairro-agrovila também para os servidores do INCRA. Na abrangência da superintendência eram 259 funcionários, sendo 150 na sede. Trinta e cinco eram oriundos de outros estados. Foi morar com outra colega recém-chegada, uma baiana, que achava Marabá muito perigosa. As casas da Agrópolis eram de madeira e já um tanto deterioradas. Havia coqueiros no entorno. Numa ocasião foi pegar um coco caído e deparou-se com uma cobra. Mas desafiou-se e decidiu alugar uma casa num dos três núcleos da cidade. (Ver mapa mental, anexo). Passou muitas noites sozinha em toda a agrovila.

Numa avaliação da situação sócio-política relativa à reforma agrária, afirma que não há, na região de Marabá, muita tensão decorrente das desapropriações propriamente. A maioria dos proprietários não mora na região, o que é diferente do quadro no Rio Grande do Sul. Os moradores locais acham o INCRA algo útil, pois gera demandas de serviços e enriqueceu vários pequenos fornecedores de serviços e produtos para a implantação de assentamentos. Injeta recursos, sobretudo na construção civil. Além do INCRA há poucos compradores, como os índios ricos de Paraopebas, que possuem camionetes novas e ganham muito dinheiro para permitir

.

a passagem de linhões de alta tensão, enquanto outros índios passam fome. Os prestadores de assistência técnica contratados para atuar nos assentamentos também se beneficiam da implantação da ação estatal de reforma agrária. Há cerca de doze empresas prestadoras, sendo que a maior delas foi fundada por um gaúcho. Percebeu lá um distanciamento bem maior do que no Rio Grande do Sul entre o Instituto e as duas universidades com extensões em Marabá. Avalia como falha da Superintendência local.

A servidora 3 concorda com a afirmação de que o Pará tem diversas cidades relativamente grandes, ao contrario do Amazonas. Lembra que a desconhecida Brejo Grande do Araguaia tem 68 mil habitantes. Gleba Pombal tem 47 mil habitantes.

Em Marabá existe um outro jeito de lidar com o espaço. “Tudo é muito grande!”. Lembra de assentamentos a trezentos quilômetros de distância da superintendência, os quais ainda pertenciam ao município de Marabá.

Lembra que um evento que ajudou a organizar, uma feira de produtos dos assentamentos, teve bastante simpatia, quando da primeira edição, e uma rejeição aos movimentos de sem terra, que lá são diversos, (MST, FETAGRI e FETRAF, o mais forte, entre outros) quando da segunda edição.

Perguntada sobre uma experiência notável, apontou duas.

1ª A ida a Eldorado dos Carajás, em 2005, no ato pelos dez anos do massacre dos sem terra. Ela desmaiou muito pelo calor forte. Mas também pela tensão existente no ato. Diz que sentiu o peso, a energia negativa do lugar. Pareceu-lhe até ter sentido cheiro de sangue.

2ª A ida até Santa Maria das Barreiras, mais ao sul do Pará, quase em Tocantins. Acompanhava uma visita da superintendente, gaúcha já experiente na Amazônia, a um acampamento de sem terras, o Estrela de Maceió. Saíram cedo, pois um princípio da região é aproveitar a luz do dia para viajar. Foram nove horas de viagem. Na entrada do acampamento, uma cabeça de boi ensanguentada, pendurada num moirão. Uma multidão com visual de miséria extrema. Muitas moscas. Reunião tensa. Sentiu a oportunidade da realização de um “sonho”: ficar como refém de um acampamento, situação diversas vezes experienciada por servidores do INCRA. Ao final da reunião, no meio da tarde, surgiram perguntas

.

agressivas: “Vocês não vão ficar mais um pouco com a gente?”. Percebeu um “preconceito ao contrário”: “Por que vocês vêm lá do sul? Por que vocês podem mandar aqui?”. A superintendente regional dizia: “Vocês sabem que eu já sou mais paraense do que gaúcha!”. A servidora 3 recorda ainda que a superintendente regional, à época, defendia a criação do estado de Carajás, com capital em Marabá. “Ela tinha pretensões de candidatar-se a governadora”, observa.

Uma diferença social constatada: aqui no Sul há mais sentimento de coletivo nos assentamentos. Lá não há nada disso, afirma. A exceção honrosa, segundo a jornalista, é a cooperativa de produção de polpa de frutas, em Paraopebas.

E, também neste sentido, pareceu-lhe que as diferenças sociais são mais marcadas no norte, o que seria perceptível inclusive entre os funcionários do INCRA. O cartão de crédito corporativo, que foi distribuído com facilidade na superintendência do Rio Grande do Sul, foi parcimoniosamente atribuído em Marabá. A organização do trabalho lá é mais generalista, há menos cargos “especializados”. A chegada dos novos concursados alterou um pouco isto. Há uma disputa forte entre veteranos e novatos. Até na ocupação dos lotes na Agrópolis há distinções nítidas. Os chefes são muito prestigiados na comunidade de Marabá. “Sentem-se reis!”, diz a jornalista. Os jovens de Marabá disputam os estágios no INCRA: “É um sonho de consumo!”, afirma ela.

Servidor 4, engenheiro agrônomo.

Paulista de São Roque, município próximo de Sorocaba, é funcionário do INCRA desde 2006. Já trabalhara dez anos com agronomia e no MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, através de contrato temporário. Antes de trabalhar no INCRA conhecia a atividade de reforma agrária somente pela mídia.

De inicio, no INCRA, trabalhou na região de Andradina, onde a atividade pecuária é tradicional, e é também uma região de novos assentamentos de reforma agrária. Foi enviado posteriormente à região do Pontal do Paranapanema, onde há aproximadamente quarenta assentamentos estaduais, tendo trabalhado lá por dois anos. Considera o Pontal do Paranapanema como a área mais tensa e problemática para a reforma agrária em São Paulo. Nas suas palavras, é a “batata quente” da região.

.

Quanto ao INCRA como instituição opina que a superintendência de São Paulo é muito desorganizada e ineficiente. Não há articulação com ações do governo estadual, até por que este mantém há décadas gestões programaticamente hostis à reforma agrária. Recém-transferido para a superintendência do Rio Grande do Sul, achou-a mais normatizada e com melhor divisão do trabalho entre os setores.

Parece-lhe, ainda, que os problemas típicos do desenvolvimento dos assentamentos, tais como irregularidades ocupacionais e infrações ambientais, são semelhantes entre as áreas reformadas de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Mas, no entanto, é nos assentamentos que ainda se encontra alguma diversidade de produção e de paisagens no meio rural paulista, afirma . A maior parte da paisagem é dominada pela monotonia dos canaviais destinados à produção de álcool.

Uma experiência que avalia como negativa foi o de trabalhar com o regime de metas abstratas no planejamento das ações do INCRA. Percebeu isto mais de perto ao passar algum tempo auxiliando a superintendência de Santa Catarina. Trata-se de uma pressão gerencial muito distante da realidade efetiva dos assentamentos.

Já uma constatação que percebeu como experiência positiva foi o resultado do trabalho, em que participou da Pesquisa Nacional da Qualidade de Vida nos Assentamentos, em 2010. O alto índice de respostas satisfatórias ("Muita gente satisfeita! Noventa por cento considerando melhor a vida nos assentamentos, mesmo com todas as dificuldades conhecidas, em comparação com a que tinham antes."). Isto melhorou sua visão da política pública de reforma agrária.

Apesar de saber do número expressivo de municípios surgidos no estado nos anos 80 e 90, não tem conhecimento de algum oriundo de assentamentos do INCRA ou do ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo.

Servidora 5, analista em reforma e desenvolvimento agrário.

Cearense de Fortaleza, é formada em Serviço Social. Entrou para o INCRA no concurso público de 2005. Classificou-se para trabalhar na superintendência do Maranhão, onde entrou em exercício em 2006. Trabalhara anteriormente com reforma agrária no Ceará através de uma organização não governamental que mantinha

.

convênios de assistência técnica aos assentamentos. Em 2008 transferir-se para a superintendência no Ceará.

Chamou-lhe a atenção, quando do trabalho no Maranhão, a característica afro-brasileira majoritária da população maranhense e sua vasta expressão cultural. No Ceará, disse ela, há proporcionalmente poucos afro-brasileiros. Uma vez que, por determinação legal, o INCRA opera também a demarcação das áreas reconhecidas de comunidades remanescentes de quilombos, Conceição pode observar a demanda expressiva por este serviço no Maranhão. Impressionou-se também com as paisagens que tinha característica ambiental amazônica apesar do estado fazer parte da Região Nordeste.

Apesar de ter vindo para o Rio Grande do Sul apenas em 2011, já pareceu-lhe perceber certa diferença na cultura institucional do INCRA em regiões distintas do Brasil, bem como uma maior disponibilização de recursos financeiros e parcerias institucionais.

No Maranhão, o INCRA possui unidades avançadas no interior do estado. E a Servidora notou outros ritmos de vida na população. Nas comunidades mais tradicionais “Eles não paravam suas rotinas para fazer reuniões, quando da chegada dos funcionários do INCRA.”. No Ceará, percebeu uma capacidade auto-organizativa grande entre os assentados. “Muito rica e forte a organização das manifestações culturais nos assentamentos cearenses. Acho a cultura cearense típica mais forte no sul do estado e no caso dos assentamentos, há destaque nos territórios de Inhamúns/Crateús e Sertões de Canindé. Nesses dois territórios existe um conjunto de manifestações típicas, praticadas pelos assentados, que foram potencializadas através do Projeto “Arte e Cultura na Reforma Agraria”, com teatro, música e dança. Assistir suas apresentações, com grande participação da juventude local, foi uma das experiências positivas que vivenciei nos assentamentos.”

Outro ponto positivo da Superintendência do Ceará no que tange à execução das ações do INCRA é que a Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos possui seus profissionais alocados em equipes de Articulação Territorial. Além dos créditos Instalação esses servidores atuam de modo territorializado, em questões ambientais, produtivas e sócio-organizativos, inclusive com mediações de conflitos em parceria com a Ouvidoria Agrária Regional.

.

Sobre municípios originados de assentamentos de reforma agrária, a analista afirma ser a primeira vez que ouve falar nesse tema. Apesar de conhecer áreas reformadas no Ceará, sendo uma delas a denominada “Mancha do Sertão do Ceará”[176] abrangendo os municípios de Canindé, Quixeramobim e Santa Quitéria (somente neste município há 23 Projetos de Assentamentos do INCRA), não recorda de casos concretos de municípios criados a partir de assentamentos, mas acredita ser mais provável a existência de casos no Maranhão do que no Ceará. Porém, recorda de dois assentamentos com potencial de se tornarem municípios.

Um deles é o Assentamento 25 de Maio, que possui 17 comunidades e abrange áreas dos municípios de Madalena, Quixeramobim e Boa Viagem. O vice-prefeito de Madalena, eleito em 2004, é beneficiário deste assentamento. O outro assentamento de destaque é o PA Santana, localizado no município de Monsenhor Tabosa. Possui uma agrovila pavimentada (a presença de pavimentação em assentamentos do Ceará e Maranhão é rara), bodega comunitária, lanchonete comunitária, Igreja, Cooperativa, Centro Rural de Inclusão Digital – CRID, escola, rádio-escola, posto de saúde. Uma das lideranças desse assentamento, que é o presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Monsenhor Tabosa, elegeu-se em 2008. Vereador do município, sendo reeleito em 2012 com 444 votos e deste, apenas 44 foram computados na sede do município.

Servidor 6, engenheiro agrônomo.

É graduado pela Universidade Federal de Santa Maria. Entrou para o INCRA como engenheiro agrônomo no concurso de 2004, indo trabalhar, na superintendência de Campo Grande, no estado do Mato Grosso do Sul. Veio para a superintendência do Rio Grande do Sul em 2007, onde chefia o Serviço de Créditos de Apoio Inicial, na Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

Quando estudante participou do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Após a formatura, trabalhou por cinco anos para cooperativas de assistência técnica aos assentamentos, em convênios com o INCRA. Nessa

[176] Termo utilizado no documento: “Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre as áreas selecionadas”, realizada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) em 2000/2001 e coordenada nacionalmente por profissionais renomados, provenientes do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e do Núcleo de Antropologia da Política (NUAP).

.

atividade, conheceu os assentamentos da metade sul do Rio Grande do Sul, principalmente os da região de Bagé, nos municípios de Candiota e Hulha Negra.

Já no Mato Grosso do Sul, verificou que a superintendência regional do INCRA possuía, à época, além da sede em Campo Grande, três unidades avançadas no interior do estado: em Dourados, em Corumbá e em Jardim, sendo esta na região do bioma Pantanal.

Os agricultores sem terra sul-mato-grossenses encontravam-se organizados em quatro movimentos sociais. Situação diferente da que conhecia do Rio Grande do Sul, onde há praticamente um único movimento organizado. Segundo ele, lá havia o mesmo MST existente no Rio Grande do Sul e mais a FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura; a FAF – Federação da Agricultura Familiar; e a secção rural da CUT – Central Única dos Trabalhadores.

O público da reforma agrária era em grande parte composto de migrantes nordestinos, mas também com contingentes expressivos de oriundos de Minas Gerais e de “brasiguaios”, agricultores brasileiros, muitos descendentes de sul-riograndenses, retornados voluntaria ou compulsoriamente do Paraguai. Assim, segundo o Servidor 6, tanto as formas de atuação do INCRA como as realidades sociais e geográficas no Mato Grosso do Sul eram “incomparáveis” com as da superintendência em Porto Alegre. “Havia também muitos ex-funcionários das fazendas gigantescas de agronegócio, o que é incomum no Rio Grande do Sul. Tais empregados têm direito a lotes quando da desapropriação para a reforma agrária. Numa delas encontramos seiscentas famílias desses ex-empregados.”

O superintendente regional no Mato Grosso do Sul à época, era um paranaense que empregou doutrinas propostas por consultores da ONU – Organização das Nações Unidas – em reassentamentos de refugiados na África, o Projeto Terravida. A principal experiência, que Nelson acompanhou parcialmente, foi na antiga fazenda Itamarati.

A Itamarati pertencera a Olacyr de Moraes, que foi em certa época o maior plantador individual de soja do mundo. A área desapropriada possuía pistas de pouso e silos enormes, já sucateados no inicio dos anos 2000. Era servida por rodovias federais e ferrovias.

.

O INCRA instalou mil e quinhentas famílias neste novo assentamento. O Servidor 6 passou por momentos de tensão e ameaças de sequestro durante o procedimento de cadastro da multidão impaciente. “Eram milhares de pessoas em pleno campo aberto, sob sol forte, saídas de acampamentos cobertos com folhas de palmeiras.” Chamavam-no de “gaúcho” e ele conseguiu, com muita paciência, convencê-los de que era melhor para eles fazer os procedimentos corretos para receber o mais rápido possível o pequeno crédito inicial de dois mil e quatrocentos reais, à época. “Expliquei-lhes que havia a exigência de três orçamentos de fornecedores diferentes para a liberação dos créditos iniciais para ferramentas, sementes e agrotóxicos (que lá são de uso universalizado entre pequenos e grandes agricultores). Segundo ele, tratava-se, portanto, no jargão técnico, de um modelo agrícola de “cultura veneneira”. A maioria das pessoas era analfabeta funcional, e era-lhes difícil entender por que não podiam comprar mais barato, sem notas fiscais, no Paraguai.”.

Não recorda concretamente algum caso de município oriundo de assentamentos de reforma agraria no Mato Grosso do Sul, mas acredita que a chance de existirem casos é grande. Aponta como exemplo de potencialidade nesse sentido uma localidade, com assentamento populoso, chamada Casa Verde. Também vê chances na região da Serra da Bodoquena e do Rio Salobra.

8.6.2 Histórias de vida de assentados – Síntese de informações em fonte secundária – imprensa - de uma experiência coletiva: a ocupação da Fazenda Anonni em 1985

A ocupação da Fazenda Anonni em 1985 e o significado da Encruzilhada Natalino como território simbólico:

> Se dice del territorio que es un concepto polisémico. Al menos podemos considerar que existe cierta proximidad entre el concepto de territorio y del patrimonio. Al igual que un patrimonio, el territorio es un recurso, activado tanto en la produccion de valores de cambio como em la de la sociedad local misma (notablemente en la produccion de representaciones compartidas, valores y normas sociales). Por ende, se activa tanto en la produccion de riquezas como en la construccion de las identidades local. LINCK, Thierry. La patrimonializacion: entre despojo y apropriacion territorial. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de Freitas; *et*

.

al..*Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 75-76).

Os fenômenos que sugerem com nitidez a formação de territórios simbólicos permitem, ou mesmo exigem abordagens científicas o mais compreensivas possível da riqueza polissêmica destas combinações peculiares de dados geográficos, históricos, sociológicos e semióticos, dentre outras tipologias de dados científicos provavelmente determináveis através de pesquisa apropriada.

Este parece ser o caso do conjunto de fenômenos do qual faz parte, destacadamente, o evento ocorrido na Encruzilhada Natalino, localidade do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, Brasil, em 29 de outubro de 1985. Na manhã daquele dia ocorreu a invasão da propriedade, por aproximadamente seis mil e quinhentas pessoas em duas centenas de veículos.

I) Numa primeira escala espacial, temos que os territórios nacionais dos países latino-americanos correspondem, grosso modo, à projeção de poder das cidades coloniais mais importantes, as quais tornaram-se, via de regra, as capitais dos estados nacionais criados no século XIX. Esta tese de Milton Santos, apresentada em *Estudos sobre a urbanização latino-americana,* fornece um quadro inicial para a contextualização do evento. Se o território brasileiro ao tempo da independência corresponde à área onde alcançava o controle do Rio de Janeiro pode-se postular, por analogia, que a efetivação das políticas públicas contemporâneas corresponde à projeção de poder do atual Estado brasileiro, cujo maior concentração de poder, a do nível de governo federal, projeta-se a partir de Brasília.

Mas, além das projeções de poder dos demais níveis de governo do Estado brasileiro – estados da federação, municípios e distrito federal –, observamos a efetivação do nível federal através da distribuição no território dos diversos órgãos – unidades da administração direta (ministérios), empresas estatais, autarquias, agências, entre outras estruturas. Alguns deles operam em áreas distantes dos centros urbanos, efetivando o Estado em localizações espacialmente remotas.

Uma destas entidades é o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Considerando-se os aproximadamente oito mil assentamentos de

.

reforma agrária, distribuídos em todas as regiões do país, tem-se uma área total de cerca de oitenta milhões de hectares (ou oitocentos mil quilômetros quadrados, mais ou menos uma vez e meia o território da França). É uma das formas político-administrativas atuais do Estado brasileiro para o trato das questões territoriais.

Trata-se, portanto, do mecanismo de uso de um patrimônio considerável, sob a gestão estatal formalmente temporária, pois a legislação brasileira de reforma agrária[177] prevê como finalização do processo a titulação dos beneficiários. É a determinação, portanto, daquela ação estatal, em uma sociedade capitalista periférica, como forma de viabilização do acesso da cidadania à propriedade privada de uma parcela dos recursos fundiários do país. E isto de uma forma mais equânime, menos concentrada, do que a produzida historicamente pelo mercado e outras relações sociais do Brasil, como o processo de colonização mercantilista e o relativamente longo período de vigência da escravatura.

O trabalho de Milton Santos, acima referido, aponta também para características específicas da urbanização latino-americana. Dentre elas, o fato de ser a mesma constituída por “metrópoles incompletas”, em relação aos padrões urbanísticos e graus de equipamento dos centros desenvolvidos do capitalismo mundial.

Assim, por analogia, pode-se estabelecer o paralelo de que a projeção de poder e, logo, a efetivação do estado e da ação estatal da América Latina apresentarão também, por conseguinte, incompletudes no mesmo sentido. Tais distorções e limitações, caracterizadoras do quadro dito de subdesenvolvimento, gerariam todo um leque de fenômenos práticos e teoricamente problemáticos, contradições entre os propósitos e manifestações de pretensão de efetivação de políticas e ações estatais e a realidade observada da não realização ou realização incompleta das mesmas.

Aqui as teses de Claus Offe, pensadas para a escala dos países capitalistas desenvolvidos em *Problemas estruturais do estado capitalista,* permitem uma abordagem bastante explicativa desta temática. Tais limitações e contradições não seriam exclusividade das periferias do sistema. Antes pelo contrario, é possível apontá-las não só como existentes nos centros do sistema, mas também como

[177] BRASIL. Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964; Artigo 189 da Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.629, de 1993.

.

insolúveis nas condições de realização dadas, isto é, tratar-se-ia de problemas estruturais ao mesmo. O principal deles, a exemplo, que é o relativo ao imperativo da generalização completa do trabalho assalariado, decorrente de uma das "determinações funcionais" do Estado capitalista, a privatização da produção[178], a qual exige o fornecimento das condições para que a própria mão-de-obra tome a forma de mercadoria na economia. Tal condição simplesmente não se verifica sem problemas de vulto mesmo nos países centrais. E a ação estatal, sob o capitalismo e em condições dadas pelo capitalismo, faz-se necessária para o reestabelecimento do equilíbrio sistêmico. O mesmo ocorre, portanto, analogamente, e em condições agravadas, nas periferias do sistema capitalista, como é o caso da América Latina.

As diversas crises, tensões sociais, efetivações distorcidas das categorias básicas do capitalismo e do estado capitalista, de suas políticas públicas, e mesmo a não efetivação absoluta das mesmas em áreas do território brasileiro, manifestam-se numa multiplicidade de fenômenos sociais e político-administrativos, formando contextos locais específicos.

II) A passagem da análise às escalas mais próximas fica mais esclarecida quando consideramos a dimensão temporal do evento. A cultura ocidental moderna ocorre no Rio Grande do Sul desde o século XVII. Tardia, portanto, em relação ao processo do qual foi parte no território brasileiro, o da colonização portuguesa, adiantado no litoral já no século XVI, impulsionado de modo decisivo por sua participação coadjuvante no ciclo do ouro em Minas Gerais. Naquele quadrante histórico e socioeconômico ocorreu um crescimento considerável da demanda por insumos à atividade de mineração, a saber, alimentos, couros e animais de carga, o que dinamizou e redimensionou a ocupação luso-brasileira no que viria a ser o território do atual estado do Rio Grande do Sul, na República Federativa do Brasil.

III) Já na escala microrregional do Planalto Médio, ao noroeste do território estadual, temos a informação de povoamento desde a pré-história. E ali, de forma majoritária, pelos ancestrais do atual povo Kaingang. Pertencentes ao tronco linguístico Gê e aparentadas com os Bororos,

[178] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1984. p.126.

.

> oriundos do Centro-oeste brasileiro, como informa a publicação da Secretaria de Estado da Cultura sobre história do Rio Grande do Sul. Diversas comunidades Kaingang vivem atualmente em Terras Indígenas, de propriedade da União, a esfera federal do Estado brasileiro, naquela microrregião.

Ocupada posteriormente, de forma paulatina, por fazendas de pecuária extensiva durante os séculos XVIII e XIX, pertencentes de início aos súditos luso-brasileiros da colonização portuguesa e posteriormente aos súditos do Império do Brasil, após a Independência, a microrregião do Planalto conheceu um adensamento populacional mais expressivo no final do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX. Contribuíram para tanto o processo de colonização com imigrantes europeus, promovido pelo Império e pela República Velha, e a implantação de estradas, inicialmente ferroviárias e, posteriormente, rodoviárias. Este momento estendeu-se marcantemente até a década de 40, embora existam registros de projetos privados e estatais de colonização no limite oeste do estado, às margens do rio Uruguai, até a década de 70 do século passado, como foi o caso da Fazenda Florida, em São Nicolau, na região das Missões.

Interessante de modo direto para o presente estudo é o caso da Fazenda Sarandi, no município de mesmo nome, a noroeste de Passo Fundo, maior núcleo urbano do Planalto Médio e a sudeste de Nonoai, município que possui áreas expressivas das mencionadas Terras Indígenas. Ali, no limite entre as áreas reservadas aos indígenas e a maior aglomeração urbana microrregional, foi instalado, na década de 60 do século passado, o primeiro acampamento de um movimento organizado de agricultores sem terra do Rio Grande do Sul, conforme Eckert.

É também notável na microrregião a influência de uma segunda cidade, Carazinho. Situada na rodovia federal que vai da região metropolitana de Porto Alegre ao noroeste, a BR-386, a cidade baseou inicialmente a influência de pelo menos duas lideranças expressivas: Eugenio Annoni, prefeito de Carazinho nos anos 50, empreendedor dinâmico e proprietário da Fazenda Annoni, onde instalou barragens, usina hidrelétrica e cultivos inovadores; e Leonel Brizola, uma das maiores lideranças do populismo brasileiro, que veio a ser governador do Rio

.

Grande do Sul nos anos entre 1959 e 1963, e governador do Rio de Janeiro em 1982, na redemocratização do país após o regime civil-militar de 1964-1985.

A boa qualidade agronômica dos solos da microrregião manteve também a vocação agrícola predominante. Além disso, não ocorreu ali a diversificação econômica observada na Serra, no nordeste do estado, no eixo da BR-116, microrregião que participou subsidiariamente do crescimento industrial capitalista brasileiro na fase concentrada por São Paulo, notadamente nas décadas de 50 e 60, até a crise do I Choque do Petróleo, em 1974, conforme Vizentini. Este quadro, por outro lado, impediu que o Planalto Médio pudesse absorver, via crescimento urbano-industrial, o excedente de mão-de-obra decorrente das últimas fases da colonização. Um dos resultados deste contexto complexo foi o crescimento da tensão social na microrregião, no início dos anos 60.

Uma das alternativas praticadas para enfrentar o problema da falta de oportunidades econômicas para as novas gerações da microrregião foram as migrações, espontâneas ou subsidiadas pelo governo federal. O Planalto Médio foi um dos maiores contribuintes para o processo de migração espontânea ou subsidiada para as fronteiras agrícolas, iniciados no período varguista e ampliados no regime de 1964.

Do extremo noroeste do Rio Grande do Sul (regiões de Santa Rosa e Palmeira das Missões), logo seguidas pelo oeste de Santa Catarina, oeste do Paraná, terras devolutas do oeste paulista (Pontal do Paranapanema), Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, sul do Pará e eixo da Rodovia Transamazônica, chegando mesmo, graças à expansão do cultivo da soja, nos anos 80 e 90, às regiões fronteiriças do Paraguai (os “brasiguaios”) e do sul da Bolívia (na chamada “Media Luna”), indo, a leste, às novas regiões de plantio de grãos no Maranhão e na Bahia.

As sucessivas crises econômicas que iniciam com a grande recessão internacional de 1962, a qual assinala o fim do crescimento do pós-guerra, recrudescida pela crise da desvinculação do dólar ao padrão-ouro em 1973 e, em sequência, as crises do petróleo dos anos 70 e 80 e a grande crise da dívida externa de meados da década de 80 levaram, por um lado, à opção neoliberal de diagnosticar o Estado como responsável e reconceituar, com redução drástica, as políticas públicas, principalmente sociais, existentes. E, por outro, também no âmbito

.

da crise política do regime, conexa à econômica, à retomada das mobilizações sociais no espaço aberto pela redemocratização formal do país.

Neste contexto deu-se a grande ocupação de 1985. Uma inflexão no processo mais longo da historicidade, um novo momento, passível de identificação científica enquanto um processo de territorialização? Mudanças, permanências e reiterações conservadoras e progressistas, notáveis em termos de configurações político-administrativas, jurídicas, culturais e socioeconômicas, ocorreram em trinta anos naquele perímetro localizado entre a Encruzilhada Natalino, esquina da BR-386 (trecho rumo noroeste, de Carazinho – Sarandi – Rondinha) com o acesso perpendicular, a leste, de cerca de 6km à paralela ERS-324 (trecho Passo Fundo – Pontão – Ronda Alta, também no sentido noroeste), distante aproximadamente 350 quilômetros de Porto Alegre.

Em 1962, existia na abrangência do então município de Sarandi, a Fazenda Sarandi, com 25 mil hectares de área, o equivalente a 250 quilômetros quadrados. (Para comparação, todo o município de Porto Alegre tem uma área de aproximadamente 500 quilômetros quadrados). Era, então, propriedade de uma empresa uruguaia. Com a adoção da prática de acampamentos para pressão por medidas de reforma agrária, por parte do MASTER - Movimento dos Agricultores Sem Terra - fundado em 1961, o governo do estado decidiu desapropriar a Fazenda Sarandi para fins de reforma agrária. A medida foi anunciada no local do acampamento, que chegou a cinco mil participantes, pelo próprio governador Leonel Brizola, acompanhado de uma comitiva vinda de Porto Alegre. Ali foram projetados, posteriormente, devido à federalização das medidas de reforma agrária pelo regime militar pós-1964, quatro PIC – Projetos Integrados de Colonização: os PIC Sarandi Glebas 1, 2, 3 e 4. Os de número 1 e 4 assentaram famílias de agricultores candidatos, os quais receberam posteriormente os títulos de domínio. Estas duas glebas passaram a pertencer ao novo município de Sertão. O de número 3 restou pertencente ao estado do Rio Grande do Sul e, ao que consta, não foi implementado. O PIC Sarandi Gleba 2, vizinho à Fazenda Anonni, foi implantado nos anos 80 pelo governo federal, através do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -, já tendo os beneficiários também recebido os títulos de domínio das parcelas.

.

O governo estadual promoveu ainda mais algumas desapropriações entre 1962 e 1963, como a do Banhado do Colégio, uma área drenada pelo governo federal em Camaquã, e que estava sendo apropriada pelos fazendeiros lindeiros. Com o advento do regime militar, as mobilizações reivindicatórias de áreas para reforma agrária foram impedidas, do mesmo modo que outros movimentos sociais.

Já em 1979, com a crise econômica abalando o regime civil-militar de 1964-1985, retornaram a ocorrer mobilizações de agricultores sem terra na microrregião de Sarandi. Duas fazendas, a Macali e a Brilhante, integrantes do conjunto de propriedades que era a antiga Fazenda Sarandi, foram ocupadas naquele ano, tornando-se posteriormente dois dentre os 136 assentamentos de reforma agrária estaduais gaúchos atualmente existentes.[179] E bem depois, na vizinha Fazenda Annoni, em 29 de outubro de 1985, ocorreu a primeira grande ocupação reivindicatória de reforma agrária no Rio Grande do Sul, após o retorno dos governos civis na esfera federal.

Tratava-se, assim, para aquele conjunto plural de atores sociais, também do resgate, fortalecedor do movimento mais recente, da memória de uma micro-história de mobilizações semelhantes. Logo, um processo que tornava o local material em signo.

(citação longa suprimida!)

A Fazenda Annoni já fora objetivo de diversas outras tentativas de ocupação, desde a decretação de sua desapropriação pelo governo Médici, em 1972, ato este contestado judicialmente pela família proprietária. Mas nenhuma delas produzira medidas administrativas mais estruturais por parte dos governos. E era de conhecimento geral o litígio entre a família proprietária e o governo federal sobre a desapropriação da mesma e a indenização legalmente prevista. Nada, porém, fora decidido em definitivo até então. De qualquer modo, em setembro de 1985 já circulavam rumores sobre preparativos para uma nova ocupação. (citação suprimida) Tanto que o governo estadual mantinha preventivamente um pelotão da Polícia Militar, cerca de trinta soldados, acantonado em prédios da própria fazenda.

---

179 No Rio Grande do Sul estão implantados atualmente também outros 188 assentamentos federais, 32 assentamentos compartilhados entre União e estado, 8 reassentamentos particulares compensatórios a atingidos por barragens e dois assentamentos municipais, em Bagé, totalizando 366 assentamentos reconhecidos nas diferentes modalidades de gestão. Fonte: SIPRA – Sistema de Informações do Programa de Reforma Agrária – INCRA, acessado em 02 de fevereiro de 2013.

.

Naquele ano iniciara-se o governo de José Sarney na presidência da República, assumindo em razão do falecimento do titular da chapa ao Colégio Eleitoral, Tancredo Neves. Primeiro governo civil após o regime militar foi eleito indiretamente, ainda conforme as regras da constituição ditatorial. E os rumos da redemocratização formal e gradual do Estado brasileiro encontrava-se em disputa. E dentre as medidas anunciadas no início do governo estava o I PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária, lançado em outubro de 1985. O texto já circulara pelo país, gerando debates sobre sua moderação, segundo alguns, e sua radicalidade, segundo outros. Uma das manifestações que apontavam pouca profundidade e alcance social no projeto foi a do setor progressista da Igreja Católica, veiculada no Rio Grande do Sul no mesmo dia 29 de outubro de 1985, pelo bispo-auxiliar de Porto Alegre, Antonio Cheuíche. Relacionada de alguma forma, ou não, no dia seguinte, ocorreu a ocupação da Fazenda Anonni por seis mil pessoas, procedentes principalmente de um grande acampamento em Palmeira das Missões, sob a justificativa do não cumprimento, pelo governo federal, de promessas de assentamento. Uma missa campal assinalou a concentração no interior da fazenda, celebrada pelo bispo católico de Passo Fundo, Dom Urbano Allgayer, por um bispo-auxiliar de Porto Alegre, Dom José Stroher e pelo padre de Ronda Alta, Arnildo Fritzen.[180]

Os ocupantes deslocaram-se utilizando cerca de duzentos veículos entre ônibus, caminhões, automóveis e motocicletas, procedentes de mais de 50 municípios da região. Segundo a imprensa da época, trouxeram poucos mantimentos para facilitar o deslocamento. Após a ocupação, jovens e crianças tiveram de dedicar-se à coleta de pinhões de araucária e à caça de pequenos animais para complementar a alimentação. Uma enfermaria improvisada foi constituída, pois vários participantes passaram mal devido à forte tensão emocional e ao temor da repressão policial. Parentes de municípios e assentamentos próximos começaram paulatinamente a trazer apoio e suprimentos, sendo impedidos, porém, pelas barreiras policiais instaladas. O juiz federal da região decretou, no dia seguinte, a manutenção do “status quo”, isto é, a permanência da situação tal qual se encontrava, sem despejo dos ocupantes e sem novos ingressos, até a realização

[180] WAGNER, Carlos. *Zero Hora*. Porto Alegre, 30 out. 1985.

.

de uma perícia solicitada no âmbito do litígio do valor da indenização pela área, com a concordância da família Anonni.

Diversas medidas e ações político-administrativas daí decorreram. Em termos de formatação político-administrativa, a mais relevante foi a portaria de 1986 do MIRAD- Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento - de criação, e implantação pelo INCRA, de quatro projetos de assentamento de reforma agrária na área da antiga Fazenda Anonni: os P.A. (Projeto de Assentamento, na nomenclatura do Instituto) Encruzilhada Natalino Fase 1, Fase 2, Fase 3 e Fase 4, que, junto ao lindeiro PIC Sarandi Gleba 2, conformam um conjunto homogêneo de 412 (quatrocentos e doze) lotes para agricultura familiar, com cerca de vinte hectares cada um (duzentos mil metros quadrados), mais estradas internas, onze áreas comunitárias e uma área de reserva florestal, distribuídos desde então e tendo aproximadamente a metade dos beneficiários já recebido os títulos de domínio.

Muitos acampamentos, ocupações e manifestações partiram de encontros e concentrações realizados na Encruzilhada Natalino. As conquistas dos PICs dos anos 60, das fazendas Macali e Brilhante em 1979 e, finalmente, a grande ocupação da Fazenda Anonni em 1985 iniciaram ou passaram por ali. Os sucessos e limites daquelas mobilizações de agricultores sem terra do noroeste gaúcho contribuíram decisivamente para a efetivação de algo próximo ao que os estudiosos da política pública reforma agrária denominam uma “área reformada”, situação em que a implantação de um conjunto de ações de reforma agrária concentradas numa microrregião produz sinergias, para a população beneficiária e para as comunidades vizinhas, bastante distintas daquelas decorrentes do estabelecimento de um assentamento isolado.

A área reformada na proximidade da Encruzilhada Natalino constituiu, portanto, um território simbólico. O “objeto”, empírico, não evidente, encontra-se determinável no recorte geográfico, tanto físico quanto humano, daquela seção do noroeste do Rio Grande do Sul, na região do Planalto Médio, na microrregião a sudoeste do município de Sarandi e a noroeste de Carazinho e Passo Fundo, no polígono definido pelas grandes laterais da BR-386 e da ERS-324, com algumas transversais de ligação entre as duas rodovias mais ou menos paralelas. Uma delas é aquela que tem, no seu entroncamento com a BR-386, a Encruzilhada Natalino, assim denominada em função da existência, em sua esquina nordeste, de um prédio

.

comercial desativado, aparentemente sexagenário, de dois pavimentos, em alvenaria, que traz gravado na fachada o nome de seu proprietário original, Natalino, e que se destaca na paisagem campestre do entorno, tornando-se, portanto, uma referencia de localização microrregional.

Os termos da topologia rudimentar acima exposta atendem praticamente a referencia ao objeto através do vernáculo vigente, signos linguísticos no âmbito desta pesquisa, num viés técnico-cartográfico e com a sugestão de um mapa mental no sentido de Lynch, dos referenciais populares de orientação espacial.

IV) Tem-se outro signo linguístico, as declarações verbais do grupo social em questão. Para os agricultores sem terra militantes da reforma agrária do Rio Grande do Sul, a Encruzilhada Natalino não é um lugar qualquer. É o local organizador do primeiro emprego da tática de acampamento para pressionar por reforma agrária, pelo movimento “ancestral direto” das mobilizações mais recentes, o MASTER, em 1962. Dali partiu a primeira jornada vitoriosa, que obteve a desapropriação da fazenda Sarandi. Assim, não por acaso a retomada das mobilizações em 1985 deu-se no seu entorno. A fazenda Anonni, como aponta a matéria de Wagner em 1985, fica a doze quilômetros da Encruzilhada Natalino, ou a apenas duas léguas, para empregar uma unidade de medida arcaica, mas ainda popular.

As lideranças dos sem terra tinham plena ciência de que Porto Alegre e Brasília reconheciam o significado da Encruzilhada Natalino. E aquela mobilização, detalhada por uma reunião de líderes em Porto Alegre, na semana anterior, foi localizada criteriosamente, sendo selecionada ante a existência de alternativas mais simples, em termos de conflitos potencialmente decorrentes. Conforme asseguram servidores antigos do INCRA, como Carlos Lied, o regime militar mandou para lá, por certo tempo, um de seus agentes mais célebres e atemorizadores, o major Curió, participante pessoal da repressão à Guerrilha do Araguaia e supervisor geral do garimpo de Serra Pelada. E o conservador governador do estado, à época da ocupação, Jair Soares, assegurou que não ocorreria desocupação com uso da força, dando garantias para a negociação pacífica da situação numa reunião de emergência com parlamentares, em Porto Alegre, a qual foi a notícia de capa do *Jornal do Comércio* de 30 de outubro de 1985.

.

A relação com a mídia era já também motivo do discurso dos sem terra participantes. Na própria reportagem de Carlos Wagner[181] há o registro, durante a ocupação, de um momento de descontração da tensão reinante. Um sem terra, ao ser perguntado por um policial sobre de onde tirara a informação de que aquela área encontrava-se abandonada respondeu, para a gargalhada geral: “Do ZH Classificados”, referindo-se ao caderno de anúncios do próprio jornal cuja equipe encontrava-se ali presente. A grande imprensa segue, até os dias de hoje, produzindo matérias a respeito dos assentamentos da Encruzilhada Natalino, com freqüência.

Trata-se, pois, de uma condição emblemática desde o início dos anos 60, o que converte o simples lugar numa “situação”, notadamente após a implantação dos assentamentos subsequente à grande ocupação da Fazenda Anonni.

Assim, identifica-se uma tipologia teórica para os elementos do entorno da Encruzilhada Natalino:

> [...] A situação determina as possibilidades de estabelecer relações com o território. É um conceito dinâmico, na medida em que as funções do assentamento [...] podem ser modificadas ao longo do tempo, principalmente pela implantação de rotas de transporte e de atividades econômicas com capacidade de interferir nas relações de proximidade, distancia, dependência, etc.[182]

Veja-se, neste sentido, que a ampliação da capacidade do território local tanto firmou-se na decorrência do assentamento de algumas centenas de famílias dos, anteriormente, agricultores sem terra, que em poucos anos ergueram-se cooperativas de porte considerável, obteve-se boa produtividade agropecuária.

De forma também relacionada, ocorreu em 1992, a constituição do novo município de Pontão, cujo núcleo urbano era a sede de um antigo distrito de Passo Fundo, à margem da ERS-324, revitalizado nos anos 80 por ter sediado o centro administrativo da implantação dos assentamentos na vizinha área da antiga Fazenda Annoni. Área esta que passou a integrar, na quase totalidade de seus lotes, o

---

181 *Zero Hora*. matéria central. Porto Alegre, 30 out. 1985.
182 ROCCA, Luisa D. *Açorianos no Rio Grande do Sul.* Antecedentes e formação do espaço urbano do século XVIII. Porto Alegre: UFRGS/PROPUR, 2009. p. 69.

.

território do novo município, com poucas unidades restando pertencentes a Sarandi, ao norte, e a Coqueiros do Sul, a sudeste, na direção a Carazinho.

Uma indicação de que o evento desta formação de novo município, muito provavelmente conexa à implantação dos assentamentos, tenha servido ao fortalecimento da simbologia territorial dos agricultores participantes das mobilizações da Encruzilhada Natalino é o de que dois terços do legislativo municipal de Pontão são compostos por beneficiários da reforma agrária nos assentamentos vizinhos (beneficiários que são designados e se designam como “assentados”), além de terem também sido eleitos assentados para o cargo de prefeito em quatro das cinco legislaturas.

Este fenômeno de criação de novos municípios pode ser, então, inserido no conjunto da constante redistribuição das atividades de acampados e assentados, apoiados historicamente por prefeitos e/ou apoiando prefeitos, mudando ou acrescentando historicamente ao território centros de referencia simbólicos ou de poder efetivo, a exemplo, respectivamente, a Encruzilhada Natalino, o escritório do INCRA no assentamento ou a prefeitura municipal. Tal encadeamento de eventos poderia, a título de sugestão para estudos adicionais, ser abordado por conceitos como os de processo de territorialização e de multiterritorialidade.[183]

V) Observa-se também a diversidade das interpretações possibilitadas pelo diálogo externo do grupo instaurador da nova situação com outros grupos, inclusive e, sobretudo os dominantes, da sociedade.

Na esfera estritamente político-partidária tem-se no início dos anos 60 a expressão da microrregião como uma cidadela do populismo. O Partido Trabalhista Brasileiro, que então elegera para governador seu maior expoente estadual, Leonel Brizola, tinha uma postura ambígua na questão, ora buscando conter os movimentos, ora estimulando-os. Controlava, a exemplo, noutra região, a prefeitura de Encruzilhada do Sul, onde ocorrera um conflito fundiário entre posseiros e proprietários que levou à fundação do MASTER, tendo como primeiro presidente o próprio prefeito municipal à época, Milton Serres Rodrigues, o qual antes apoiara publicamente a resistência dos posseiros à desocupação da propriedade, conforme

[183] HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*, p.70.

.

Córdula Eckert.[184] Além disso, no próprio noroeste do estado, governava também o município de Nonoai, a partir de onde o prefeito Jair Calixto deu grande apoio ao primeiro acampamento em Sarandi. Uma das motivações para a mobilização de Calixto pode ter sido a busca de uma solução para as tensões entre posseiros e aldeias Kaingang no território de Nonoai, onde hoje existem terras indígenas oficiais. Ao comentar na imprensa a grande ocupação da Fazenda Anonni, em 1985, o próprio Leonel Brizola recorda as mobilizações em Sarandi "na década de 50" como "chefiadas pelo Jair Calixto."[185] E, recentemente, por várias gestões, o Partido Democrático Trabalhista, PDT, fundado por Leonel Brizola, governou o município de Sarandi. Córdula Eckert, no artigo referido, aponta a necessidade da pesquisa do papel do Partido Comunista Brasileiro no contexto, uma vez que no Rio Grande do Sul aquele agrupamento partidário deliberou por apoiar o MASTER, e não as Ligas Camponesas então atuantes noutras regiões brasileiras.

O próprio Ernesto José Anonni, proprietário da Fazenda Anonni, fora prefeito de Carazinho, sendo politicamente próximo a Leonel Brizola. Daí a postura afirmada por seus herdeiros, posteriormente, de que a desapropriação entabulada pelo governo Médici, em 1972, menos do que atender sua fundamentação legal, o Estatuto da Terra, de 1965, constituía uma retaliação do regime militar às posições políticas de Ernesto Annoni.

O contexto da redemocratização do país, em 1985, também afetou, então, os diferentes ângulos de consideração do evento da ocupação da Fazenda Annoni, como o atestam as manifestações de lideranças de setores distintos no espectro político. O presidente José Sarney não considerou a "invasão" um protesto contra seu recém-lançado I Plano Nacional de Reforma Agrária.[186] O então presidente da FARSUL- Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul, entidade patronal -, Ary Marimon, considerou a ação "profundamente lamentável e intranqüilizadora"[187]. E o editorial do *Jornal do Comércio*, de Porto Alegre, em 31 de outubro de 1985, afirmou, em seu título, que o "*Precedente é perigoso*". E o jornal Zero Hora publicou em 30 de outubro de 1985 o editorial "Uma agressão ao Direito". A CUT – Central Única dos

---

[184] ECKERT, Córdula. *O Master e as ocupações de terra no Rio Grande do Sul, 2009.* In: *Lutas camponesas contemporâneas:* condições, dilemas e conquistas, v.1: o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980. São Paulo: UNESP/ NEAD, 2009. 326p, p.73.
[185] *Jornal do Comércio.* Porto Alegre, 30 out.,1985, p.16.
[186] *Jornal do Comércio.* Porto Alegre, 31 out. 1985, capa e p.10
[187] *Ibid.*, p.27.

.

Trabalhadores – manifestou apoio à ocupação, através de declarações feitas no local por seu presidente, à época, da seção estadual, o sindicalista José Fortunatti, hoje prefeito de Porto Alegre. Raul Pont, então candidato do PT – Partido dos Trabalhadores – às eleições municipais da capital, declarou que "essas invasões são o resultado do engodo que é o projeto de reforma agrária da Nova República."[188]

Já o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – e o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário afirmaram que o entrave maior era obter do judiciário a imissão de posse da Fazenda Annoni, formalmente desapropriada, mas com o processo em litígio. Que fora solicitada urgência ao Procurador da República neste sentido e que, obtido isto, seriam implantados assentamentos na área, em diálogo com os agricultores sem terra.[189]

VI) Além das manifestações profanas (partidárias, de organizações da sociedade civil, de órgãos estatais e da imprensa), outra dimensão corrobora, em termos de semiologia, a verificação de indícios de "sentido" na área da Encruzilhada Natalino: a dimensão do sagrado. Então contraditória no tópico do apoio às lutas sociais, a Igreja Católica apoiava as ocupações através de parte da sua hierarquia e de seus membros de base, ao passo que as criticava através de outros membros de destaque. O que aqui importa teoricamente é que, mesmo atuando parcialmente, assegurou a dimensão sacra em momentos decisivos, como no acampamento de Camaquã e na ocupação da Fazenda Annoni em 1985.

É também relevante no sentido das representações simbólicas que um novo movimento social organizado, o MST – Movimento dos Sem Terra -, fundado formalmente no seu I Encontro Nacional em Cascavel, Paraná, em 17 de janeiro de 1984, e seus aliados, reverenciam o sítio da Encruzilhada Natalino.[190]

Entre 1981 e 1984, prossegue a organização dos trabalhadores sem-terra do RS. A principal instituição que então amparava àquelas causas era a Igreja católica. Duas paróquias se destacavam – a de padre Arnildo, em Ronda Alta, e a dos freis Maldaner e Görgen, em Três Passos.

---

[188] *Ibid.*, p.16.
[189] *Ibid.*, p.10.
[190] BACKES, Ana L.; ARAÚJO, PRETTO, José C. Adão. Edições Câmara. Brasília, 2010. pp. 46 e 47

.

Aos poucos, contudo, o movimento vai se constituindo com força própria, criando uma estrutura organizacional que se articula com outras forças do restante do país. Em janeiro de 1984, dá-se a fundação nacional do MST, num encontro em Cascavel, no Paraná.

Esse encontro foi precedido, no Rio Grande do Sul, por uma assembleia estadual dos sem-terra, em dezembro de 1983. Após a ditadura, o movimento gaúcho teve um lugar destacado na retomada das lutas pela terra e, em especial, na constituição do MST.

Sobre o temor dos dirigentes populares quando do cerco policial à ocupação de 1985 diz o depoimento de Padre Arnildo:

> [...] Ficaram só a igreja e alguns sindicalistas. Quer dizer, na época, isso era uma minoria. Quando se fala de igreja, isso significa dois, três, quatro padres. Nessa época nós não tínhamos nem CEBs (Nota: Comunidades Eclesiais de Base, organização popular de católicos, disseminada posteriormente no Brasil) ainda envolvidas. [...] Na verdade, esse é o nascedouro das CEBs; inclusive, dentro do Natalino é que nasce a experiência das CEBs mais fortemente aqui no estado. O nascedouro mesmo é o Natalino. Aliás, foi a fonte de inspiração para movimentar isso aqui no estado e no país todo. Natalino é o santuário. Eu sempre defendi esta bandeira e a defendo até hoje: que lá tinha que ser um santuário de movimento popular porque lá é o nascedouro, lá sangue foi derramado, lá vem toda a história, lá foi desencadeado o processo. Luta pela terra sempre existiu, mas ali é que ela toma forma dentro da ditadura militar, e vai fazer nascer uma série de coisas fantásticas para a nossa história.[191]

VII) Orientado conscientemente para atuar na escala territorial nacional – a logomarca do MST apresenta um casal de agricultores dentro do contorno de um mapa do Brasil, constituindo um signo do tipo ícone – o “movimento”, como é referido no linguajar dos atores sociais da reforma agrária brasileira, edificou um monumento na própria Encruzilhada Natalino, uma escultura em metal do seu casal símbolo, à margem da estrada, no lado oposto ao do antigo prédio comercial que originou a denominação do local. Este movimento, destacadamente o mais significativo dentre diversos outros existentes no Brasil entre os trabalhadores rurais sem terra, muito provavelmente exercitou, no âmbito da grande ocupação da Fazenda Anonni, em 1985, uma das

---

[191] *Ibid.,* p.47.

.

suas primeiras demonstrações de capacidade organizativa e mobilizatória.

VIII) Indícios no sentido da simbolização do território são encontrados também na flutuação da linguagem de referência ao grupo de atores sociais protagonista dos eventos. Enquanto as lideranças de setores diversos referiam-se aos ocupantes da Fazenda Anonni em 1985 como “colonos” ou “agricultores”, os documentos do I Encontro Nacional do MST, de 1984, refere seus próprios participantes como “sem terra”, em dois vocábulos, numa expressão que salienta uma condição socioeconômica do sujeito, a de não possuir terra. A manchete do jornal *Zero Hora*, em 30 de outubro de 1985, evadiu-se do problema: “*Mais de seis mil invadem fazenda*”, chamando-os “colonos” apenas no subtítulo e no corpo da matéria. Já a manchete do *Jornal do Comércio,* de 31 de outubro de 1985, é distinta neste sentido: “*Sem-terras aguardam decisão de Brasília*” naturaliza a condição, tornando-a, pelo hífen, um substantivo, o que reifica as relações sociais.

A relação é complexa entre a simbolização local, do sem terra da microrregião de Sarandi em 1985, e uma possível simbolização brasileira do sem terra. Mas a afinidade estreita, a (auto)homenagem testemunhadas pelo monumento da Encruzilhada Natalino e uma diversidade de eventos nacionais do MST realizados na microrregião corroboram a existência de ambas. E fornecem, portanto, indícios empíricos para a identificação da situação política dos assentados no município de Pontão, emancipado posteriormente à implantação pelo INCRA dos assentamentos P.A.- Projetos de Assentamento - Encruzilhada Natalino – Fases 1, 3 e 4 – e do PIC – Projeto Integrado de Colonização – Sarandi Gleba 2.

8.6.3 Quadros analíticos e historiográficos

Tabela 2

Quadro analítico e historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso I. Nome do município: Boa Vista do Incra Ano da emancipação: 1996

Assentamentos Preexistentes	P.I.C. Passo Real; P.A. Fazenda Corticeira

.

Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	712
Organizações representativas e econômicas de assentados e ocupação por assentados de cargos públicos eletivos e de primeiro escalão dos Poderes Executivos Munícipais	a) Poder político e econômico: Criação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Boa Vista do Incra; b) Poder político e econômico: Presidência do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cruz Alta por assentado membro da comissão de emancipação de Boa Vista do Incra; c) Prestígio social: Instituição pelos assentados do Clube Esportivo Serrano. d) Poder político: transformação da casa da antiga administração do assentamento Fazenda Boa Vista em centro cultural municipal. e) Poder político e prestígio social: Das nove cadeiras da Câmara Municipal, oito são ocupadas por assentados ou filhos de assentados. F) Poder político e prestígio social: Todos os secretários municipais são moradores de lotes do PIC Passo Real.
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	a) Signo lingüístico: Denominação não religiosa: b)) Signo lingüístico: Inclusão, em 1987, da sigla da autarquia de reforma agrária no nome do distrito de Boa Vista do Incra, então pertencente ao município de Cruz Alta; c) inclusão da sigla da autarquia federal de reforma agrária, "INCRA", no nome do novo município, em 1996. d) Ícones de vaca holandesa e porco, representando a pecuária típica de pequenas propriedades; e) Ajuste espacial – Assentamentos e município instalados entre o território do município-mãe, Cruz Alta, e o lago da barragem do Passo Real, indicando espacialmente a origem do município no reassentamento dos atingidos pela inundação de suas terras originais, dada uma provável diretriz de reinstalação dos atingidos em áreas próximas das originais.
Situação política	Hegemonia

Figura 3 - Sede Municipal de Boa Vista do Incra e Projeto de Assentamento Fazenda Corticeira Imagem de 2013 do programa Google Earth, com aplicação do perímetro municipal e localização dos assentamentos realizadas pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



.


Figura 4 - Desenho do brasão oficial do município de Boa Vista do Incra.



Tabela 3

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

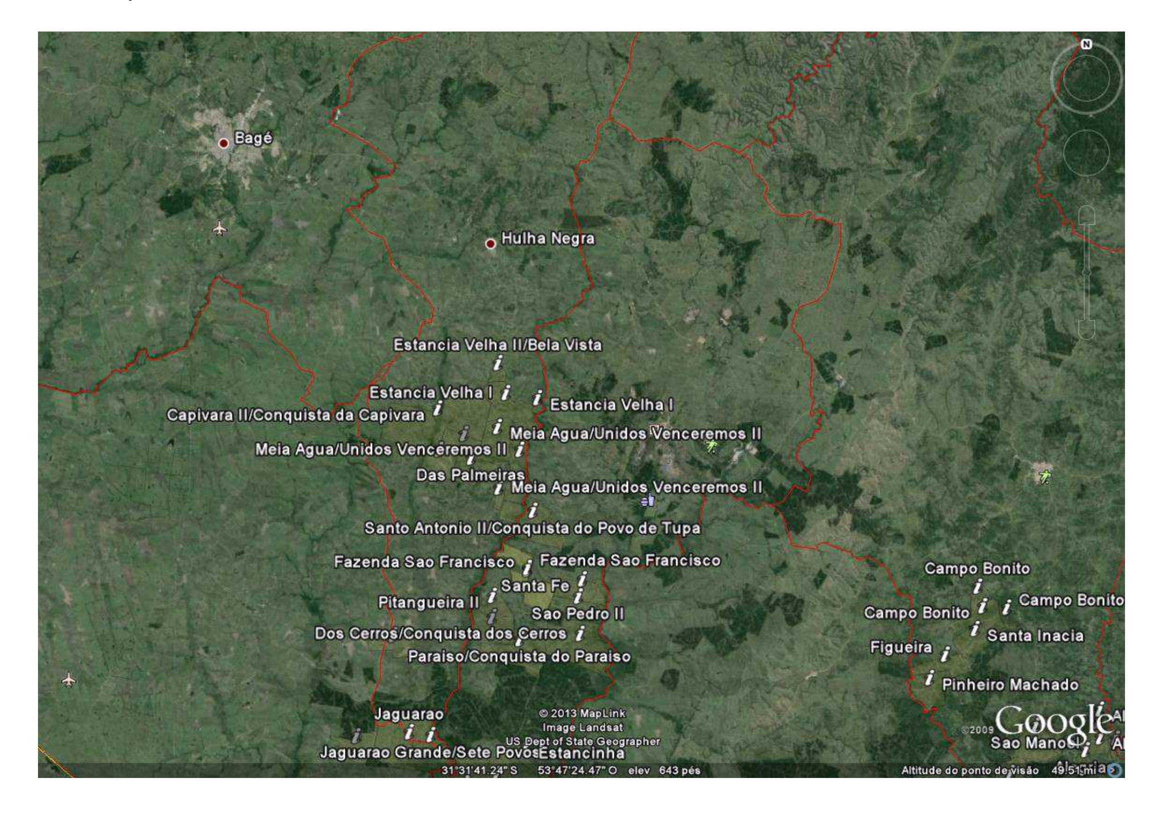
Caso II. Nome do município: Candiota Ano da emancipação: 1992

Assentamentos Preexistentes	P.A. Fazenda São Francisco; P.E. Nova Vitória; P.E. Nossa Senhora Aparecida I; P.E. Santa Lúcia; P.E. São José; P.E. São Miguel; P.E. Vitória São João;
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	288
Organizações representativas e econômicas de assentados e ocupação por assentados de cargos públicos eletivos e de primeiro escalão dos Poderes Executivos Municipais	a) Poder político: Dois assentados vereadores na atual legislatura; b) Poder político: Um assentado secretário municipal na atual gestão; c) Poder econômico: Cooperativas fundadas e dirigidas por assentados: Coonaterra: Cooperativa produtora da linha comercial de sementes orgânicas Bionatur

.

Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	Símbolo: Denominação não religiosa;
Situação política	Segurança;

Figura 5 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, com aplicação do perímetro municipal e localização dos assentamentos, realizadas pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



Indício de ajuste espacial: O perímetro delineado no centro da imagem é o do município de Candiota, cuja sede não está denominada nesta imagem, mas é visível entre as denominações do assentamento Meia Água/Unidos Venceremos II. Visível, à esquerda e acima, a sede do município de Hulha Negra e, à direita, parte do perímetro de um dos municípios-mãe, Pinheiro Machado, com assentamentos. É também visível nesta imagem a sede do outro munícipio-mãe, Bagé, no alto, à esquerda, após Hulha Negra. É possível notar o contorno de um grupo de assentamentos do INCRA pela linha esquerda do território municipal, ao longo do

.

arroio Candiota, limite com Hulha Negra. É mostrada a localização do P.A. Fazenda São Francisco, implantado no mesmo ano da criação do município, 1992, e que é o assentamento federal mais antigo de Candiota. Não são mostrados na imagem os P. E. Nova Vitória, Nossa Senhora Aparecida I, Santa Lúcia, São José, São Miguel e Vitória São João, também preexistentes à data da emancipação de Candiota.

Tabela 4

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso III. Nome do município: Capão do Cipó - Ano da emancipação: 1996

Assentamentos Preexistentes	P.A. Santa Rita, P.A. Fazenda Inhacapetum e P.A. Sepé Tiaraju
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	200
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão	a) Poder econômico: Serviço de assistência técnica contratado pelo INCRA e prestado pela cooperativa COOPTEC, ligada ao MST; b) Poder político e prestígio social: um dos nove vereadores da atual legislatura é assentado e uma das duas seções eleitorais do município é itinerante nos quatro assentamentos implantados em Capão do Cipó (O P.E. Inhacapetum foi implantado após a emancipação municipal.) c) Poder político e prestígio social: Dois dos secretários municipais nesta gestão são assentados.
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	a) Símbolos: Denominação não religiosa; b) Ajuste espacial: Evidencia visual da ordem de grandeza próxima entre o número de casas da sede do município e o número de casas nos assentamentos. O ajuste espacial inclusivo dos assentamentos tem, assim, seu caráter de necessidade para a emancipação, corroborado pela evidência visual. c) Signos lingüísticos: Em declaração verbal que registramos pessoalmente, um dos secretários municipais afirmou, sem ter sido perguntado a respeito, que considerava decisiva a implantação dos assentamentos para a emancipação de Capão do Cipó, a partir de áreas de Santiago, São Luiz Gonzaga e São Miguel das Missões: “Isto aqui era um vazio!”, exclamou. d) A denominação de dois dos assentamentos preexistentes indicam alguma capacidade política de inserção ou manutenção de simbologia popular de perfil esquerdista no leque da ideologia brasileira, por parte dos assentados. A denominação do P. A. Sepé Tiaraju refere o nome do personagem da historiografia do Rio Grande do Sul, liderança guarani da rebelião dos missioneiros no século XVIII. E o P.A. Santa Rita evoca a devoção a uma “santa de crise” do catolicismo popular, como definido na relação dos indícios aceitos pelo estudo.
Situação política	Segurança

.

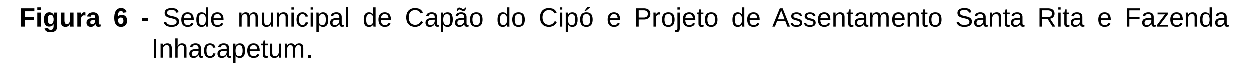


Figura 6 - Sede municipal de Capão do Cipó e Projeto de Assentamento Santa Rita e Fazenda Inhacapetum.



Indício de ajuste espacial: assentamentos, em vermelho, próximos à sede municipal.

Tabela 5

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso IV. Nome do município: Eldorado do Sul - Ano da emancipação: 1988

Assentamentos Preexistentes	P. A. Fazenda São Pedro e P. E. Padre Josimo			
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	224			
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão				
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial	a)Denominação não religiosa b) A denominação do			

.

do município	assentamento P.E. Padre Josimo indica, em nossa avaliação, uma expressão de poder político dos assentados, por homenagear um sacerdote identificado com a luta social pela reforma agrária.			
Situação política	Influencia			

Figura 7 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, de Eldorado do Sul e indicação do perímetro do Projeto de Assentamento Fazenda São Pedro, esta realizada pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



Indício de ajuste espacial: Imagem com a sede municipal de Eldorado do Sul e assentamento Fazenda São Pedro.

.

Tabela 6

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso V. Nome do município: Fortaleza dos Valos - Ano da emancipação: 1982

Assentamentos Preexistentes	PIC Passo Real - Gleba Fazenda Colorados
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	212
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão	
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	Signos linguísticos: a) Denominação não religiosa; b) colocação de um ícone de vaca da raça holandesa no brasão municipal.
Situação política	Segurança

Figura 8 - Sede municipal de Fortaleza dos Valos, município que possuía previamente implantado na área emancipada o reassentamento Fazenda Colorados. Imagem de 2013 do programa Google Earth.



.

Indício de ajuste espacial: Proximidade da sede municipal de Fortaleza dos Valos à barragem da hidrelétrica do Passo Real, à direita da imagem.

Indício de situação política: Signo linguístico – Ícone de vaca leiteira (representação da atividade econômica de pequenas propriedades e assentamentos).

Figura 9 – Desenho do brasão oficial do município de Fortaleza dos Valos



Tabela 7

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso VI. Nome do município: Hulha Negra - Ano da emancipação: 1992

Assentamentos Preexistentes	P.E. Boa Amizade; P.E. Nova União, P.E. Nova União II; P.E.Santa Elmira; P.E. Conquista do Arvoredo; P.E. Missões do Alto Urugua; P.E. Conquista da Fronteira; P.E. Nasce Uma Esperança.

.

Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	486
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão	a) Poder político e prestígio social: Três assentados eleitos vereadores na atual legislatura; b) Poder político e prestígio social: Três assentados exercendo cargos de secretário municipal na atual gestão. c) Poder político: O prefeito eleito para a atual gestão é um técnico de carreira da assistência técnica aos assentamentos. d) d) Poder econômico: Duas cooperativas fundadas e dirigidas por assentados com sede em Hulha Negra – a Cooperal (Cooperativa dos Agricultores Assentados Ltda. e a Cooptil (Cooperativa de Produção, Trabalho e Integração Ltda.)
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	Signos lingüísticos: a) Denominação não religiosa; b) colocação de um ícone de vaca da raça holandesa no brasão municipal.
Situação política	Hegemonia

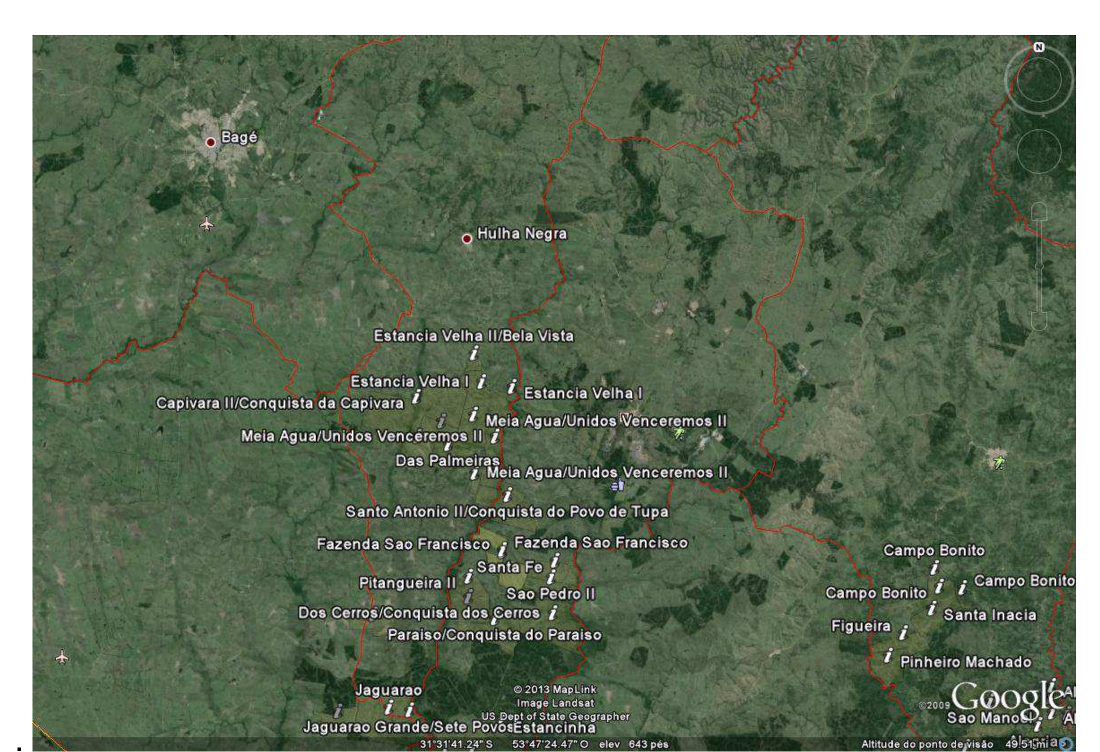
Figura 10 - Imagem de satélite com a sede municipal de Hulha Negra e assentamentos Imagem de 2013 do programa Google Earth, com aplicação do perímetro municipal e localização dos assentamentos realizadas pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



Indício de ajuste espacial.

.

Figura 11 - Hulha Negra e assentamentos. Imagem de 2013, programa Google Earth, Coord. INCRA/RS



Indício de ajuste espacial.

Figura 12 - Brasão oficial do município de Hulha Negra.



.

Tabela 8

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso VII. Nome do município: Jari - Ano da emancipação: 1995

Assentamentos Preexistentes	P. A. Bela Vista e P. A. Chácara dos Miúdos
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	126
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão	Poder político: Um dos assentados em Jarí é vereador no município vizinho de Toropi.
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	Denominação não religiosa
Situação política	Influência

Figura 13 - Imagem com a sede municipal de Jarí e os assentamentos Bela Vista, a sudeste (abaixo e à direita na foto), e Chácara dos Miúdos, a sudoeste (abaixo e à esquerda na foto). Imagem de 2013 do programa Google Earth.



.

Figura 14 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, com aplicação do perímetro municipal, em vermelho, e localização dos assentamentos, realizadas pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



Indício do tipo ajuste espacial: Os limites do município de Jarí, apostos em vermelho sobre a imagem de satélite, indicam uma extensão do território emancipado com vista à inclusão do assentamento Chácara dos Miúdos.

Tabela 9

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

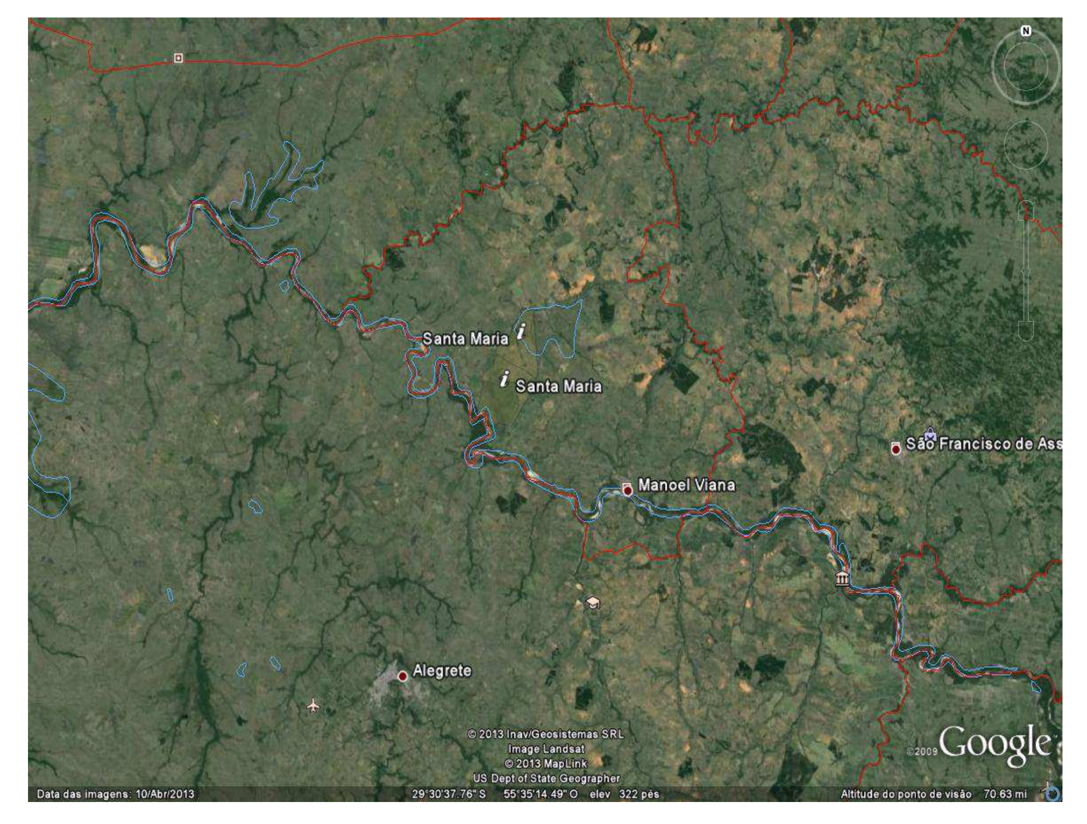
Caso VIII. Nome do município: Manoel Viana Ano da emancipação: 1992

Assentamentos Preexistentes	Núcleo Colonial do Passo Novo
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	240
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos	

.

eletivos e de primeiro escalão	
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	a) Denominação não religiosa b) Ajuste espacial: O Núcleo Colonial do Passo Novo localiza-se na margem aquém do rio Ibicuí, no sentido Alegrete – Manoel Viana.
Situação política	Influência

Figura 15 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, com aplicação do perímetro municipal e localização dos assentamentos, realizadas pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



Indício de ajuste espacial: Imagem com a sede municipal de Manoel Viana. O Núcleo Colonial do Passo Novo localiza-se abaixo da sede de Manoel Viana e após o rio Ibicuí, no entorno da estrada que vai a Alegrete e no sentido deste município.

.

Tabela 10 - Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso IX. Nome do município: Nova Santa Rita - Ano da emancipação: 1992

Assentamento Preexistente	P. A. Itapuí/Meridional
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	160
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão	a) Poder econômico: Serviço de assistência técnica prestado pela cooperativa COOPTEC ligada ao MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. b) Poder político e prestígio social: Há dois assentados vereadores na atual legislatura; havia pelo menos um vereador em legislaturas anteriores, o qual também exerceu funções de secretário municipal. c) Poder político e prestígio social: Há dois secretários municipais na atual gestão. d) A sede da Cooperativa Regional Metropolitana dos Assentamentos, controlada pelo MST, localiza-se num dos assentamentos mais recentes de Nova Santa Rita.
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	a) Denominação religiosa, com devoção dedicada a um dos "santos de crise" do catolicismo popular, Santa Rita de Cássia, conforme Lopes. b) A mesma denominação foi posteriormente atribuída a um dos novos assentamentos implantados no município. c) Os assentados influíram na formação do executivo municipal nas primeiros mandatos, elegendo um vereador, o qual assumiu como secretário da agricultura, membro da comissão de emancipação de Nova Santa Rita. d) Os assentados ampliaram sua influencia nas eleições de 2012, elegendo um executivo municipal politicamente mais próximo.
Situação política	Em transição da condição inicial de Influencia para a condição atual de Segurança, uma vez que os beneficiários da reforma agrária ampliaram seu contingente no município a partir da implantação de três assentamentos posteriormente à emancipação municipal. São os assentamentos P.A Sinos e Santa Rita de Cássia II e, parcialmente, o P. A. Capela, o qual tem parte de sua área no município vizinho de Capela de Santana, acrescentando no total cerca de 300 (trezentos) novos beneficiários ao eleitorado local.

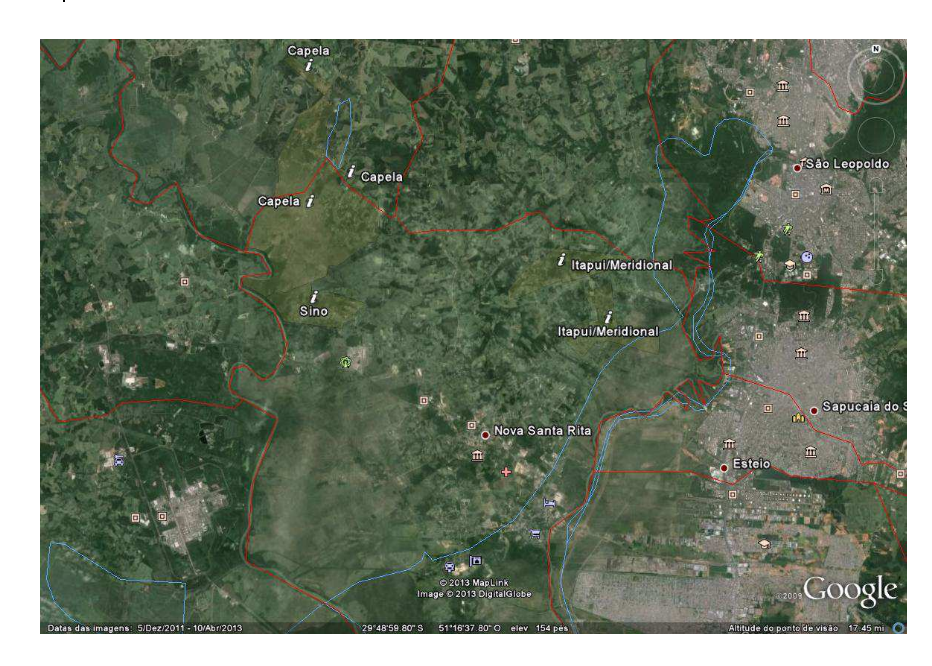
.

Figura 16 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, com indicação da sede municipal de Nova Santa Rita e localização de assentamentos, realizadas pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



Indício de ajuste espacial: Imagem da sede municipal de Nova Santa Rita, com o Projeto de Assentamento Itapuí/Meridional (primeiro perímetro em vermelho, acima e à direita da sede municipal.).

Figura 17 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, com aplicação do perímetro municipal e localização dos assentamentos, realizadas pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



.

Indício de ajuste espacial: Observe-se a extensão do mapa de Nova Santa Rita, na direção superior à direita da imagem, com vista à inclusão do assentamento P.A. Itapuí/Meridional.

Tabela 11

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso X. Nome do município: Pedras Altas Ano da emancipação: 1996

Assentamentos Preexistentes	P.A. Glória e P.A. Lago Azul
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	350
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão	a) Cooperativa de produção de queijos e laticínios em convênio com INCRA e ONG francesa. b) Um assentado eleito vereador por quatro legislaturas, incluindo a atual.
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	Denominação não religiosa
Situação política	Segurança

.

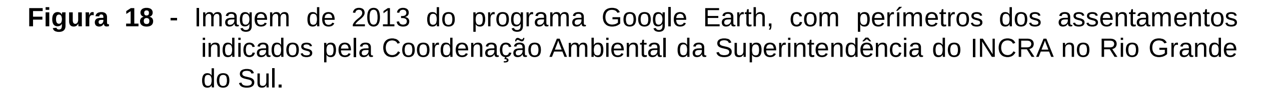
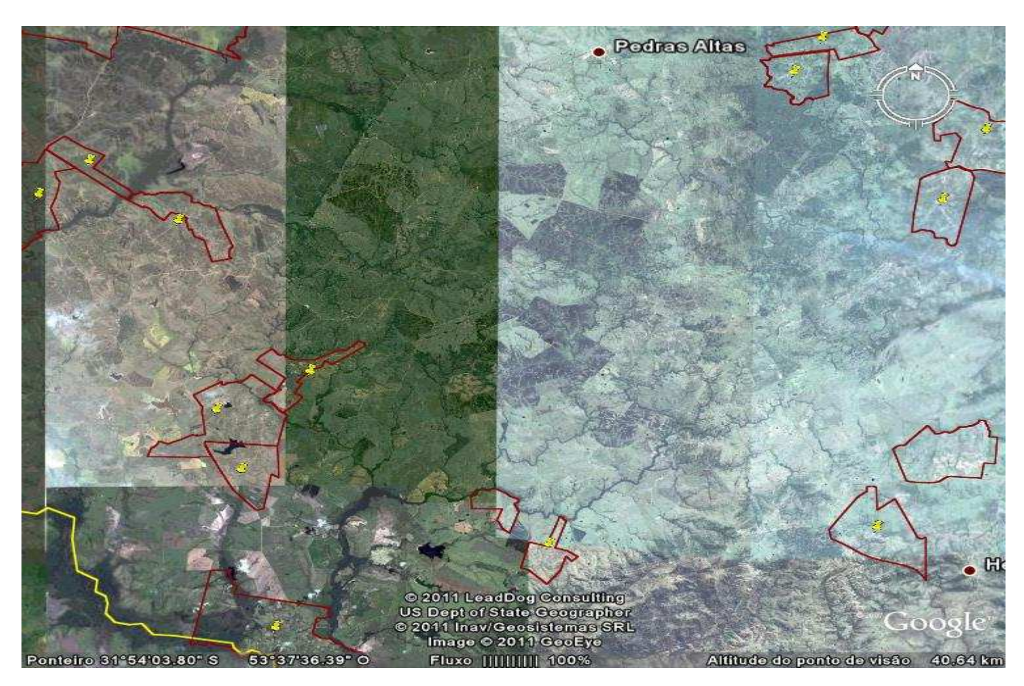


Figura 18 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, com perímetros dos assentamentos indicados pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



b) Indício de ajuste espacial: Imagem com a sede municipal de Pedras Altas e Projetos de Assentamento Glória (perímetro junto à linha amarela da fronteira do Brasil com o Uruguai) e Lago Azul (o primeiro perímetro acima e à esquerda do P.A. Glória).

Tabela 12

Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

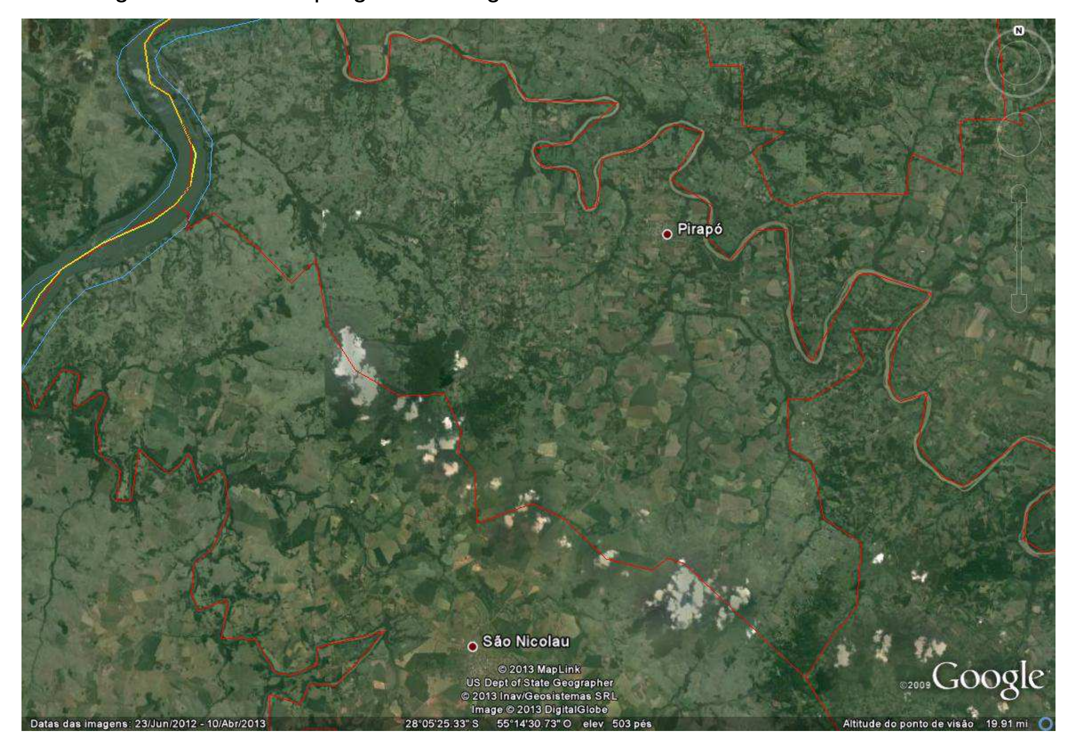
Caso XI. Nome do município: Pirapó - Ano da emancipação: 1987

Assentamentos Preexistentes	PIC Fazenda Florida, Santo Izidro e áreas de regularização fundiária Travessão Nacional, Cerro dos Amaros e Rincão do Caçador. Fonte: Informação verbal do Registrador de Imóveis de São Luiz Gonzaga, Rio Grande do Sul, ao pesquisador, 24 de abril de 2012.
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	210
Organizações representativas e econômicas de assentados e assentados	

.

em cargos públicos eletivos e de primeiro escalão	
Indícios Semióticos dos assentados na simbologia oficial do município	Denominação não religiosa
Situação política	Influencia

Figura 19 - Imagem de 2013 do programa Google Earth.



b) Indício de ajuste espacial: Imagem com a sede municipal de Pirapó. O PIC Florida localiza-se à oeste, nas margens do rio Uruguai e no limite entre os municípios de Pirapó e São Nicolau.

.

Tabela 13

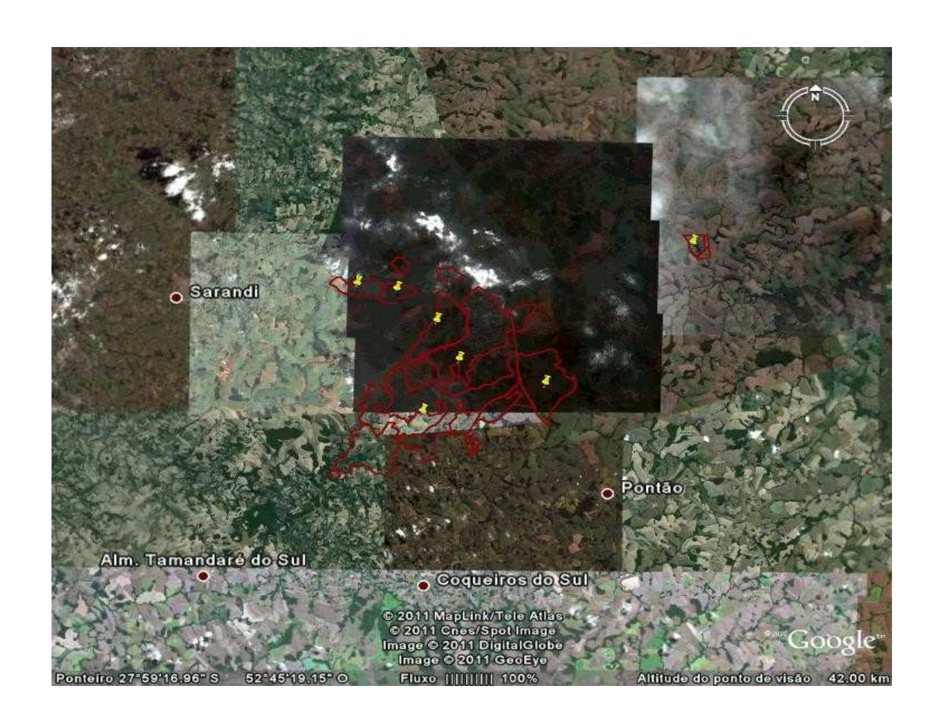
Quadro analítico-historiográfico de município equivalente ao modelo adotado

Caso XII. Nome do município: Pontão - Ano da emancipação: 1992

Assentamentos Preexistentes	PIC Sarandi-Gleba 2, P.A. Encruzilhada Natalino Fase 1, P.A. Encruzilhada Natalino Fase 3 (parcialmente) e P.A. Encruzilhada Natalino Fase 4.
Nº Assentados eleitores à época da emancipação (duas vezes o nº de famílias no SIPRA)	746
Indícios de poder econômico social e político (Organizações representativas e econômicas de assentados e presença de assentados em cargos públicos locais de primeiro escalão)	a) Assentados eleitos para cinco mandatos consecutivos de prefeito (1997 a 2016). O atual prefeito, eleito para a gestão 2013-2016, também é assentado no P.A. Encruzilhada Natalino - Fase 1. b) Na atual legislatura (2013-2016) há cinco vereadores assentados; c) Há três assentados secretários municipais na atual gestão do executivo; d) Assentados dirigem atualmente o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pontão, a Cooperlat – Cooperativa dos Produtores de Leite e Laticínios de Pontão, a COANOL – Cooperativa Agrícola Novo Horizonte Ltda. e o educandário Instituto Educar.
Indícios Semióticos (Símbolos dos assentados na simbologia oficial do município	a) Denominação não religiosa; b) Signos lingüísticos: b.1) Ícone de prédio (silo horizontal) da COANOL – Cooperativa Agrícola Novo Horizonte Ltda. - de propriedade dos assentados de Pontão, no brasão municipal .b.2)Ícones, também no brasão municipal, de vacas da raça holandesa – representações da economia de agricultura familiar, característica dos assentamentos, e trazida por estes à localidade. c) A denominação dos assentamentos P.A. Encruzilhada Natalino Fase 1, Encruzilhada Natalino Fase 3 e Encruzilhada Natalino Fase 4 indicam, em nossa avaliação, uma expressão de poder político dos assentados. d) Uma das escolas localizadas no município foi denominada com a data da ocupação da Fazenda Anonni em 1985: a Escola Estadual de Ensino Fundamental 29 de Outubro.
Situação política	Hegemonia

.

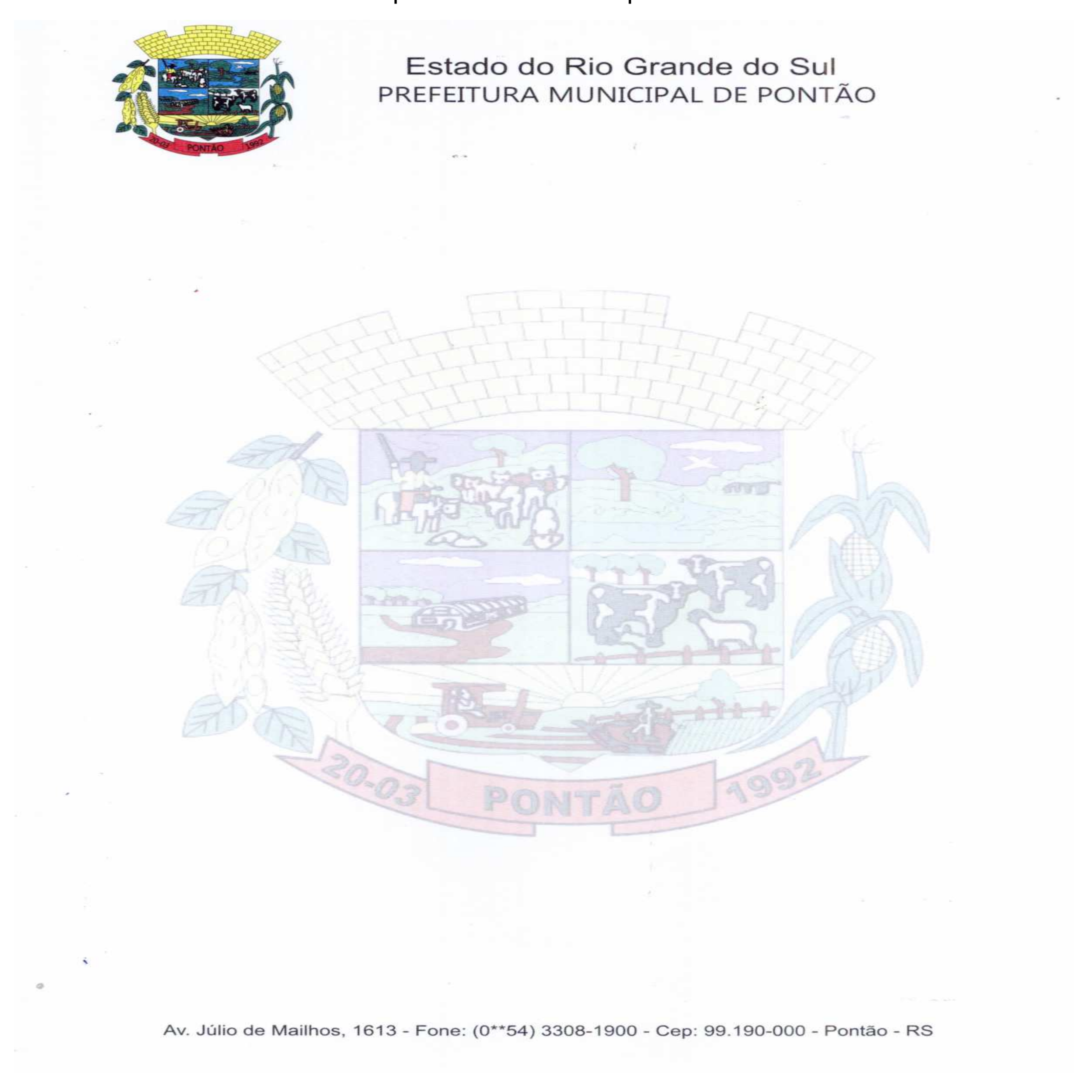
Figura 20 - Imagem de 2013 do programa Google Earth, com localização dos assentamentos realizada pela Coordenação Ambiental da Superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul.



b) Indício de ajuste espacial: Imagem com a sede municipal de Pontão e os assentamentos P. A. Encruzilhada Natalino – Fases 1, 2, 3 e 4 e o PIC Sarandi – Gleba 2, único dos antigos Projetos Integrados de Colonização do Rio Grande do Sul que ainda consta das informações digitais do SIPRA – Sistema de Informações do Programa de Reforma Agrária. Os assentamentos Encruzilhada Natalino Fases 1, 3 (parcialmente) e 4 e o projeto de colonização Sarandi passaram a pertencer ao município de Pontão. O assentamento Encruzilhada Natalino Fase 2 permaneceu pertencente ao município de Sarandi e o Encruzilhada Natalino Fase 3 tem seus lotes divididos entre os pertencentes a Pontão e os pertencentes a Coqueiros do Sul, que é um município emancipado na década de 90 e análogo ao modelo.

.

Figura 21 - Desenhos do brasão municipal oficial do município de Pontão.



.

9 ANÁLISE DOS DADOS

> Uma imagem não é apenas a justaposição de diversos signos, mas o resultado articulado deles. Ademais, uma imagem nunca é autônoma, pois o seu significado está, ao menos em parte, relacionado com o conjunto no qual ela se encontra inserida, isto é, com sua localização física e com a utilização social que recebe. FRANCO JÚNIOR, Hilário, *apud* LOPES, José Rogério. *A imagética da devoção*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. p.137.

9.1 DADOS OBTIDOS NAS HISTÓRIAS DE VIDA

O dado mais objetivo sobre criação de municípios a partir de assentamentos obtido nas histórias de vida de servidores do INCRA foi o da criação do município de São Luiz, na região do Rio Anauá, a partir do assentamento PAD Anauá, em Roraima. Este dado foi fornecido na história de vida do Servidor nº 2, que é natural do Estado do Amazonas, mas, também, trabalhou em assentamentos do INCRA em Roraima, mais ao norte do Brasil.

As informações deste servidor também indicam um aspecto mais geral registrado nas histórias de vida dos servidores do INCRA com atuação em outros estados da federação brasileira: a presença de uma visão de mundo com elementos constitutivos, ou categorias explicativas, de tipo étnico.

Assim tem-se:

I – Na informação do Servidor 2 –

a) Sobre um primeiro chefe seu no INCRA da superintendência de Manaus, o qual seria um agrônomo de origem familiar nos colonos de imigração alemã do Rio Grande do Sul; b) sobre um afluxo de migrantes oriundos da região do Nordeste brasileiro para os assentamentos do estado do Amazonas, os quais descreveu como “maranhenses”, numa referência ao estado do Maranhão, naquela região do país; e c) na referência relativamente positiva à vizinhança com uma aldeia da tribo indígena dos macuxis, quando do seu período de trabalho em Roraima. A positivação pode ser deduzida da atribuição do apelido familiar de “macuxi” à sua filha nascida naquele período e naquela localidade.

.

II – Na informação da Servidora 3 –

a) Quando da pergunta dos agricultores sem terra acampados no sul do Pará sobre por que “os que vem do sul” podiam “mandar ali”, ao que a então superintendente do INCRA na região, que era também oriunda do Rio Grande do Sul, respondeu “mas vocês sabem que eu já sou mais paraense do que gaúcha!”, empregando, portanto, a mesma categorização explicativa.

b) Quando registra o fato de que, na época de seu trabalho em Marabá, a maior parte das empresas de assistência técnica rural contratadas era de proprietários oriundos do Rio Grande do Sul.

III – Na informação da Servidora 5:

a) Sobre ter-lhe chamado a atenção quando de seu trabalho no INCRA do Maranhão a quantidade e a proporção expressivas das comunidades rurais de afro-brasileiros, muitas das quais quilombolas (remanescentes de quilombos: comunidades de afro-descendentes resistentes à escravização praticada no Brasil dos séculos XVI a XIX), que considera pouco frequentes no seu estado de origem, o Ceará, também da região nordeste do país.

IV – Na informação do Servidor 6:

a) A percepção da presença expressiva de migrantes originários da região nordeste do país ou “nordestinos”, nos assentamentos do estado do Mato Grosso do Sul, no centro-oeste brasileiro, onde trabalhou. Assim também de oriundos do estado de Minas Gerais, considerado da região sudeste no planejamento brasileiro, mas cuja porção norte assemelha-se ao semi-árido da região nordeste.

b) A presença de “brasiguaios”, agricultores brasileiros sem terra que tornaram-se posseiros no Paraguai, país vizinho ao centro-oeste brasileiro, e que por razões políticas, sociais e econômicas, retornaram em grande número ao Brasil, demandando terras da política de reforma agrária.

A explicação deste conjunto de dados de categorização de tipo étnica, tanto utilizados pelos servidores informantes como, na sua informação, por membros dos

.

públicos em reformulação identitária com que contataram em seu trabalho de implantação de novos assentamentos, na efetivação da política pública territorial da reforma agrária, à luz do referencial teórico da pesquisa, identifica um emprego duplo de conceitos fornecidos por aquelas referências.

Em primeiro lugar, observamos que a categorização étnica funda-se na noção de origem genealógica, no caso, atribuída a um "povo" ou "outro coletivo" enquanto uma comunidade diferente daquela do sujeito, originária de um lugar com alteridade espacial e/ou de posição sócia. É utilizada explicativamente como referindo um conjunto homogêneo, logo, de forma generalizável, o que fornece aos que a empregam certa capacidade explicativa e de compreensão em situações adversas, transitórias ou contraditórias como a daqueles públicos referidos. Pois como registra Sandra Pesavento, sobre a formação da identidade na distinção com o *outro*:

> A identidade é produto de uma intenção, em que os objetos ou sujeitos – *nós* e os *outros* – se constituem enquanto se comunicam. [...]
>
> Trata-se, pois, de um fenômeno polissêmico, dada a historicidade de sua produção e os diversos marcos de ancoragem que pressupõe, sejam eles a nação, ou a região, ou ainda obedecerem a recortes etários, étnicos, de gênero, etc.
>
> Em suma, a construção do nós identitário pressupõe a existência do outro. O outro é a concretização da diferença, contraposto como alteridade à identidade que se anuncia (PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Uma outra cidade – o mundo dos excluídos no final do século XIX*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.p.10).

Esta explicação do mundo a partir da genealogia é característica, certamente não exclusiva, do pensamento mitológico das sociedades estruturadas em tradições, e como forma por excelência das origens, tenta explicar a situação nova, com as benesses e problemas respectivos, implicando, para tanto e, portanto, em uma cosmogonia, um "Mundo", uma realidade com algum sentido discernível:

> [...] Sendo a criação do Mundo *a* criação por excelência, a cosmogonia torna-se o modelo exemplar para toda a espécie de "criação". [...] todo novo aparecimento – um animal, uma planta, uma instituição – implica a existência de um Mundo. [...] Todo mito de origem conta e justifica uma 'situação nova' . [...] Os mitos de origem prolongam e completam o mito cosmogônico: eles contam como o Mundo foi modificado, enriquecido ou empobrecido (ELIADE, Mircea. *Mito e realidade*. São Paulo: Perspectiva, 1986. pp.25 e 26).

.

Esta visão de mundo explicativa, a qual tem presença nítida entre as classes dominadas das periferias capitalistas atuais, como a brasileira, aqui particularmente expressas pelos trabalhadores rurais sem terra representados nas histórias de vida dos servidores da reforma agrária, é registrada sob as diferenças advindas das diversidades regionais mais ou menos integradas na implementação de políticas estatais de âmbito federal. Logo, com algum grau de consenso e pretensões ideológicas nacionais, como é o caso da própria política de reforma agrária e do municipalismo na Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, percebemos nas informações apresentadas as referências à crença no "espírito fronteiriço do gaúcho", sob a forma de pioneirismo empresarial nas novas áreas de assentamento, na informação da Servidora 3, p.116 acima. Elemento ideológico também apontado por Sandra Pesavento na tendência da historiografia gaúcha à glorificação da figura mítica do gaúcho. [192]

Figura esta que, elogiando uma suposta "etnia" genérica, oculta as divisões de classe efetivas da sociedade do Rio Grande do Sul. E tal figura permite-nos, no quadro historiográfico do estudo, a associação destas visões míticas, em algum grau ideológicas, à noção mais propriamente ideológica do pioneirismo burguês das fases iniciais do capitalismo, conforme Tom Bottomore: figura heróica substituída em grande medida no capitalismo contemporâneo pelos gerentes e pelos funcionários públicos gestores dos investimentos estatais. [193]

Neste ponto, as histórias de vida evidenciaram ainda, sobretudo a história coletiva da ocupação de 1985 e as dos servidores 3 e 6, com relatos sobre o sul do Pará e o Mato Grosso do Sul, a existência de uma dimensão conflitiva no processo de implementação dos assentamentos.

A percepção dos assentados em relação aos servidores estatais registra a tensão decorrente da constatação, além da existência inarredável de um grupo de "outros" em posição assimétrica superior de poder político institucional (mas não de superioridade numérica). E que, apesar de todos os pronunciamentos formais, a obtenção de pontos comuns de entendimento era uma construção complexa e contraditória, embora viável.

---

[192] PESAVENTO, Sandra J. Historiografia e ideologia. In: DACANAL, José H.; GONZAGA, Sérgius. *RS:* Cultura e ideologia. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980. pp. 68 e 69.

[193] POULANTZAS, Nicos *apud* BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. p.38.

.

Com o que, no devido escopo dos casos estudados nas condições periféricas nacionais e regionais do Brasil, apontamos para uma configuração de elementos que é, no conjunto, análoga à mudança estrutural, proposta por Habermas em *Mudança estrutural da esfera pública*, na qual as políticas públicas e ações estatais tem como uma de suas finalidades estruturais no capitalismo compensar, substituindo, o pressuposto ideológico da condição de proprietário para a participação na esfera pública moderna. Pressuposto este que não é objetivamente viabilizado sequer para todas as frações da classe dominante e das classes médias, mesmo nos países centrais do sistema capitalista mundial, com o que concorda Nicos Poulantzas, em *O estado, o poder, o socialismo*, p. 183, ao observar, no caso da França, a importância da administração estatal e do exército para a adesão ao sistema de elementos da pequena burguesia e do campesinato.

Este mecanismo contribui também, portanto, para uma explicação da criação relativamente expressiva de municípios nas décadas de 80 e 90 do século XX no Rio Grande do Sul e no Brasil. Em pleno vigor do paradigma nacionalmente dominante da redução do Estado observou-se esta expansão contraditória do nível local do Estado brasileiro atual. A abertura de oportunidades assim propiciada para a confirmação social de elites locais conforme visto acima, surgidas no exercício de cidadania correspondente à redemocratização formal do país com o final do regime civil-militar advindo do golpe de 1964, ou para frações de elites já existentes ameaçadas em suas posições sociais pela crise econômica, também componente do período definido pelas décadas referidas, contribui em nosso entendimento para os consensos obtidos e a efetividade do fenômeno.

V) As mudanças nas situações precárias dos agricultores sem terra, verificadas nos acampamentos reivindicatórios e no início da implementação dos assentamentos e informados como indícios nas histórias de vida dos Servidores do INCRA 1, 3 e 6, bem como as melhorias econômicas posteriores, notáveis nas informações dos Servidores 4 e 5, e do exemplo da ocupação da Fazenda Anonni, hoje a base populacional e política do município de Pontão, mostram-nos que as histórias de vida contribuíram, assim, no interesse do estudo. Isto na medida em que demonstram, ainda que em sua escala singela, mas como sugestão de diferenças na realidade empírica pertinente, sob a escala

.

nacional, mecanismos do fenômeno da criação de municípios como efeito territorial imprevisto da implantação de assentamentos da reforma agrária no Brasil.

VI) De outro lado, registros micro-historiográficos, como os sobre Boa Vista do Incra e os assentamentos de Rondônia, ainda que numa abordagem sem propósitos explicativos, apontam aspectos do fenômeno de forma mais ampla.

O primeiro, *Boa Vista do Incra: a saga de um povo reconstruindo história*, de Alceu Froncheti e Jurandir Zamberlan, fornece detalhes sobre a diversidade e o volume das atividades econômicas observadas naquele município do Rio Grande do Sul, nascido do reassentamento de atingidos pela inundação da barragem do Passo Real.

E o segundo, *Rondônia – geopolítica e estrutura fundiária*, de José Lopes de Oliveira, informa-nos sobre a expressão política resultante da aplicação da política de reforma agrária, em combinação com outros fatores políticos. Prefeitos e vereadores de municípios surgidos de assentamentos naquele estado, como é o caso referido do município de Rolim de Moura, elegeram-se posteriormente deputados estaduais, deputados federais, governadores e senadores.

Assim também, a reeleição de um deputado federal pelo Rio Grande do Sul, assentado no assentamento Capela, município de Capela de Santana, e de outros casos similares informados, como o de um atual deputado federal pela Bahia, corroboram no sentido deste estudo a expressividade política dos beneficiários da política pública territorial da reforma agrária.

VII) Já na história de vida coletiva dos sem-terra, na ação emblemática da grande ocupação da Fazenda Anonni, em 1985, entendemos que se explicitam elementos de devoção religiosa popular associada aos movimentos reivindicatórios, caso da participação de padres da região em cultos que se seguiram à ocupação. Do mesmo modo, o uso de elementos da geografia microrregional, a exemplo do cruzamento de estradas, a Encruzilhada Natalino, como símbolos políticos.

.

9.2 DADOS OBTIDOS NOS QUADROS ANALÍTICO-HISTORIOGRÁFICOS DOS MUNICÍPIOS

a) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Boa Vista do Incra

Em primeiro lugar, notamos neste caso indícios semióticos da situação política dos assentados. São indícios do tipo signo linguístico, conforme Epstein:

a.1) Indício da denominação oficial laica. Característica definida presuntivamente a partir da ausência da denominação votiva. Esta é aqui entendida, então, como indicador positivo da não priorização da devoção religiosa quando da escolha da simbologia oficial do município emancipado. O que é analisado na presente pesquisa, conforme já definido anteriormente, na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados* como dado associado a um indício presuntivo-positivo de algum grau de laicização e, logo, de modernização e de politização republicana por parte dos movimentos sociais presentes nas emancipações advindas de assentamentos.

Observamos adicionalmente que no único caso de denominação de cunho religioso dentre os municípios equivalentes ao modelo adotado, Nova Santa Rita, temos um exemplo do fenômeno antropológico da devoção contemporânea aos “santos da crise” do catolicismo popular – Santa Rita de Cássia, Santo Expedito, São Judas Tadeu e Santa Edwirges, conforme José Rogério Lopes em *A imagética da devoção.* O que acrescenta um provável elemento de consciência crítica da situação socioeconômica, expressa de forma mediada na devoção religiosa popular.

a.2) Há para o caso de Boa Vista do Incra, nesta tipologia de indícios, a colocação da palavra “Incra” como parte da denominação oficial do município, numa adoção evidente da sigla “INCRA”, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ente estatal promotor e gestor dos assentamentos empreendidos naquele território, composto por frações então pertencentes aos municípios de Cruz Alta e Fortaleza dos Valos, conforme a relação, em anexo, de municípios do Rio Grande do Sul elaborada pela FEE – Fundação de Economia e Estatística do estado.

.

O contexto é o da implantação do lago da barragem da usina hidrelétrica do Passo Real, no município de Salto do Jacuí, entre os anos 60 e 70 do século XX, deslocou mais de duas mil famílias de agricultores da região do Alto Jacuí, sendo que algumas centenas foram direcionadas para reassentamentos em Boa Vista do Incra, Fortaleza dos Valos e Pontão. Impactos sociais como este geraram posteriormente no Rio Grande do Sul um movimento específico para a defesa dos interesses de grupos em situação semelhante, o MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens.

Esta inclusão da sigla do ente estatal encarregado do reassentamento na denominação oficial do novo município, logo, um símbolo político, explicita a existência à época da emancipação de uma contradição objetiva, em termos ideológicos e de imaginário social, na escala local.

De um lado, prevalecem informações sobre a relação conflituosa com a administração do INCRA dos reassentados da barragem, meeiros, arrendatários, ex-empregados e agregados da Fazenda Boa Vista, adquirida pelo INCRA em 1969, conjunto que compôs a comunidade de assentados do PIC Passo Real – Gleba Fazenda Boa Vista, quando da implantação do assentamento. O livro de micro-história municipal de Froncheti e Zamberlan, *Boa Vista do Incra – a saga de um povo reconstruindo história*, aponta[194] conflitos e acomodações do público envolvido em relação às orientações administrativas, de técnicas agrícolas (mecanização) e mesmo de segurança e vigilância, mantidas pelo governo federal, na época, regime militar, através do INCRA e mesmo através de ações de militares da região de Cruz Alta. Por outro lado, os mesmos autores registram funcionários do IBRA, depois INCRA, vistos como aliados pelos assentados, vistos contraditoriamente pela sociedade da região, que por vezes os hostilizava.

Informações orais dão conta de que a denominação surgiu e firmou-se informalmente, apenas como uma referência de localização territorial, quando do trato dos assentados com o comércio e a sociedade de Cruz Alta, município-mãe e pólo econômico da região. Sua adoção na denominação oficial do município emancipado demonstra, no sentido do estudo, algum grau de valorização positiva, auto-reconhecimento e auto-estima na micro-história dos assentados.

---

[194] O livro de micro-história municipal de Froncheti e Zamberlan, Boa Vista do Incra – a saga de um povo reconstruindo história, pp. 74 e 75.

.

A atividade econômica secularmente tradicional e característica da região era a pecuária extensiva de gado bovino para corte, na modalidade de grandes propriedades que exploravam as pastagens nativas. Este quadro alterou-se após a chamada Revolução Verde, nos anos 70 do século XX. O cultivo mecanizado de grãos, notadamente soja, trigo e milho, tornou-se a atividade agrícola até hoje predominante.

No caso específico de Boa Vista do Incra a situação, porém, diferenciou-se. No brasão deste município encontra-se a figura de um bovino adulto como um dos elementos icônicos. Trata-se, no entanto, diferentemente de um ícone referente a gado de corte, da representação de um espécime de uma raça bovina selecionada para a produção leiteira, a raça holandesa. Esta raça é especialmente empregada na produção em pequenas propriedades, situação sócio-geográfica definida em políticas públicas no Brasil como agricultura familiar, que é também a situação finalística almejada para o público da reforma agrária brasileira atual.

Esta situação não era expressiva na região de Cruz Alta, principal município-mãe de Boa Vista do Incra, anteriormente à implantação dos assentamentos de reforma agrária, nos anos 70 e 80 do século XX. O mesmo raciocínio é válido também para o ícone de um suíno, porco doméstico, incluído na simbologia municipal referida.

A colocação destes ícones, no brasão de Boa Vista do Incra fornece indício, no escopo deste estudo, de uma condição de relevância política, social e econômica do contingente de agricultores familiares, majoritariamente advindos como assentados da reforma agrária, na configuração do novo município. Anotamos que já em 1996, antes mesmo da instalação do novo município, um sindicalista do então distrito de Boa Vista do Incra, Carlos de Souza, com apoio da comunidade católica local, foi eleito vereador para a Câmara Municipal de Cruz Alta, município-mãe. Este cidadão, posteriormente, foi vice-presidente da comissão emancipacionista.

a.3) Observamos também um indício de arranjo espacial. A imagem de satélite de Boa Vista do Incra, junto ao quadro historiográfico respectivo exibe o fato de que a sede municipal encontra-se numa área que se destaca na imagem pela maior concentração de polígonos de pequenas propriedades. O que corrobora as informações de que o centro do novo município foi localizado no local da administração do INCRA no antigo

.

assentamento. E reitera a inferência pela contribuição decisiva do assentamento à emancipação municipal.

a.4) No tocante à situação política posterior à emancipação, a informação que obtivemos de fontes orais é a de que todos os governantes municipais de Boa Vista do Incra – prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários municipais, são residentes em lotes do reassentamento. Assim também, quanto a indícios de prestígio social na sociedade civil, registramos a fundação do Clube Esportivo Serrano pelos assentados. E também o fato de que os presidentes dos sindicatos de trabalhadores rurais de Boa Vista do Incra e, inclusive, do principal município-mãe, Cruz Alta, são assentados de Boa Vista do Incra. O atual presidente do sindicato de Cruz Alta, foi membro da Comissão Emancipacionista de Boa Vista do Incra.[195]

a.5) Quanto ao dado de que o maior assentamento preexistente em Boa Vista do Incra é dos mais antigos do Rio Grande do Sul – O PIC Passo Real, da década de 70 do século XX, um reassentamento de atingidos por inundação de barragem hidrelétrica – e a emancipação foi relativamente tardia à de outros municípios com assentamentos implantados há mais de vinte anos, a explicação obtida de fontes orais é a de que a emancipação de Boa Vista do Incra encontrou apoio no menor dos municípios-mãe, Fortaleza dos Valos (emancipado pouco antes, em 1982, e também um caso equivalente ao modelo), mas sofreu oposição sistemática do maior município-mãe, Cruz Alta, polo regional e centro politicamente poderoso no âmbito estadual. O que teria retardado tanto a emancipação como a instalação de Boa Vista do Incra. Cruz Alta já sofrera anteriormente a emancipação da própria Fortaleza dos Valos.

a.6) Um elemento objetivo que pode ter favorecido o processo, que apresentou até mesmo emancipações subsequentes a partir de áreas de outros municípios recém-emancipados, como parcialmente neste caso, é a excelente qualidade agronômica dos solos do Noroeste Colonial do

[195] FRONCHETTI, Alceu & ZABERLAN, Jurandir. *Boa Vista do Incra* – a saga de um povo reconstruindo história, p. 107.

.

Rio Grande do Sul[196]. Capacidade produtiva que oportunizou a regiões menores a obtenção dos índices de renda legalmente exigidos, à época, como requisito para os processos emancipatórios.

Deste modo, analisamos como uma situação política de hegemonia local dos assentados a existente em Boa Vista do Incra, ante o conjunto de indícios e nos termos definidos.

b) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Candiota:

b.1) Indícios de situação de poder econômico ou "riqueza", conforme Kaplan e Lasswell – Cooperativa Coonaterra: produtora de linha comercial de sementes orgânicas Bionatur.

b.2) Indícios de situação de poder político ou "ecopolítico", conforme Kaplan e Lasswell – dois assentados eleitos para mandatos no legislativo municipal na atual legislatura (2013-2016) e um assentado nomeado para o primeiro escalão (secretário) do executivo municipal na atual gestão (2013-2016).

b.3) Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados.*[197]

Os assentamentos em Candiota, apesar de pertencerem à "área reformada" da região referida como Metade Sul do Rio Grande do Sul, na qual se encontram mais da metade dos assentados no estado, conforme o SIPRA/INCRA, e de chegarem ao número relativamente expressivo de vinte e quatro assentamentos, totalizando hoje, conforme a mesma fonte, setecentas e treze famílias, concorreram politicamente, desde as primeiras implantações na década de 80 do século XX, com outra ação estatal que formatou o município: a usina termelétrica a carvão implementada pelo governo federal durante o regime cívico-militar de 1964, a qual estabeleceu vilas operárias em Candiota.

Observamos também, neste caso, que a quase totalidade dos assentamentos preexistentes à emancipação, sete em oito, serem do formato político-administrativo P.E. – Projetos de Assentamento Estaduais – estabelecidos pelo governo do estado.

---

196 MOREIRA, Igor. *O espaço rio-grandense*. p.70.
197 Técnicas de Tratamento e análise dos dados. p. 114.

.

c) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Capão do Cipó:

c.1) Indício semiótico de tipo signo linguístico: Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados.*[198]

c.2) Indícios semióticos de tipo signo linguístico: i) Afirmação espontânea de secretário municipal da atual gestão durante consulta do pesquisador sobre dados de Capão do Cipó: “O município recebeu áreas de Santiago, São Luiz Gonzaga e São Miguel das Missões. A vinda dos assentamentos foi fundamental para a emancipação: isto aqui era um vazio!” ; ii) Denominação dos assentamentos tipo P.A. Sepé Tiaraju e Santa Rita, provavelmente indicando-nos algum poder de colocação de simbologias pelos assentados, pois refere, respectivamente, uma liderança guarani do século XVIII e uma “santa de crise” do catolicismo popular, indicadores aceitos pelo critério do estudo.

c.3) Indício de ajuste espacial: A imagem da p. 155 evidencia a ordem de grandeza similar entre o número de lotes do assentamento P.A. Santa Rita, vizinho à sede urbana de Capão do Cipó, e o número de prédios da própria sede urbana, indicando visualmente a importância dos assentamentos para a emancipação municipal neste caso.

c.4) Indícios de poder político, ou “ecopolítico”, conforme Kaplan e Lasswell, em informações obtidas pessoalmente pelo pesquisador: um dos nove vereadores do município é assentado; dois dos secretários do executivo municipal na atual gestão são assentados; das duas seções eleitorais de Capão do Cipó, uma é itinerante em roteiro pelos assentamentos quando das eleições oficiais.

De modo que os dados permitem-nos concluir pela verificação de um padrão de situação política dos assentados em Capão do Cipó como sendo o de situação de segurança, no qual o grupo apresenta posição e potencial de valor elevado com “expectativa realista de se manter a influência”, conforme Kaplan e Lasswell.

---

[198] *Ibid.*, p. 114.

.

d) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Eldorado do Sul:

d.1) Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados.*[199]

d.2) Indício de ajuste espacial – O caso de Eldorado do Sul é o de uma emancipação municipal na Região Metropolitana de Porto Alegre. O município-mãe, neste caso, o único a ceder áreas para Eldorado do Sul em 1988, foi Guaíba. Os assentamentos preexistentes são o P.A. Fazenda São Pedro, de 1986, e o P.E. Padre Josimo, de 1987.

O primeiro é o mais antigo assentamento implantado pelo INCRA no Rio Grande do Sul sob este formato administrativo e a disposição do mesmo, em vizinhança à direita da sede urbana, em direção leste e com lotes nos dois lados da BR-290, conforme a imagem de satélite indica um ajuste espacial inclusivo quando da definição da área emancipada.

A denominação do assentamento estadual Padre Josimo homenageia um sacerdote apoiador da reforma agrária e, em nossa análise, provavelmente indica uma simbologia de poder dos assentados.

De modo que os dados permitem-nos verificar uma situação política dos assentados em Eldorado do Sul como sendo o de influência, conforme Kaplan e Lasswell, restrita à contribuição numérica para os requisitos legais da emancipação e à participação geral oportunizada pela redemocratização formal do país à época, na inclusão política restrita de grupos antes excluídos, como observada por Jessé Souza em *A construção social da subcidadania*.

e) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Fortaleza dos Valos

e.1) Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados*.[200]

e.2) Indício de ajuste espacial – A imagem de satélite da p.159 mostra a proximidade da sede do município de Fortaleza dos Valos, emancipado

[199] Técnicas de Tratamento e análise de dados. p. 114.
[200] *Ibidem,* p. 114.

.

em 1982, em relação ao lago artificial criado em 1969 pela barragem da usina hidrelétrica do Passo Real, no curso superior do Rio Jacuí.

Como o assentamento preexistente à emancipação, localizado na área de Fortaleza dos Valos, e que é um elemento para a identificação do município como equivalente ao modelo hipotético, é o reassentamento de atingidos pela inundação PIC- Projeto Integrado de Colonização - Passo Real – Gleba Fazenda Colorados, planejado para cento e seis lotes de agricultura familiar, tem-se a indicação provável de que tal proximidade buscou realocar os atingidos em áreas próximas às suas terras originais. Corrobora neste sentido o dado de que o reassentamento Gleba Fazenda Boa Vista, também integrante do PIC Passo Real, e que hipoteticamente originou o município de Boa Vista do Incra, é vizinho, a leste, de Fortaleza dos Valos, do qual, inclusive, recebeu área parcial e apoio político, quando de sua emancipação de Cruz Alta em 1992, conforme Froncheti e Zamberlan. De modo que a microrregião dos reassentamentos das cerca de duas mil e quinhentas famílias de agricultores deslocados pela inundação produziu uma espécie de "área reformada" na região do Alto Jacuí, uma vez que muitos posseiros e arrendatários tornaram-se proprietários em função do reassentamento, conforme informam os mesmos autores.

É possível observar na imagem referida que o parcelamento do solo no entorno da sede de Fortaleza dos Valos é bastante intenso, corroborando a hipótese do reassentamento ter sido decisivo para a emancipação municipal.

De modo que os dados levam-nos a concluir pela verificação de uma situação política dos assentados em Fortaleza dos Valos como sendo a de influência, conforme Kaplan e Lasswell, aparentemente restrita à contribuição numérica para os requisitos legais da emancipação e à participação geral oportunizada pela redemocratização formal do país à época, na inclusão política restrita de grupos antes excluídos, como observada por Jessé Souza em *A construção social da subcidadania*.

f) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Hulha Negra -

f.1.a) Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados,* p.114, acima.

f.1.b) Indício semiótico - O município de Hulha Negra localiza-se na região situada entre o sul e o oeste do Rio Grande do Sul denominada

.

Campanha. Mais precisamente, no caso, a área adjacente à fronteira sul do Brasil, divisa com o Uruguai, com relevo plano ou levemente ondulado.

Uma das atividades econômicas secularmente tradicionais e características da região da Campanha do Rio Grande do Sul é a criação extensiva de gado bovino para corte, em grandes propriedades que exploram as referidas pastagens nativas ali existentes.

No brasão municipal de Hulha Negra, figura à p. 192, encontra-se a figura de um bovino adulto como um dos elementos icônicos. Trata-se, porém, da representação de um espécime da raça holandesa. Esta raça, como já apontado na análise de Boa Vista do Incra, é especialmente empregada na produção leiteira em pequenas propriedades, situação sócio-geográfica também definida como de agricultura familiar. Esta situação não era expressiva, enquanto atividade geradora de renda no distrito de Bagé, posteriormente emancipado como Hulha Negra, antes da implantação dos assentamentos de reforma agrária, principalmente os P.E, projetos de assentamento estaduais, a partir da década de 80 do século XX.

f.2) Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados*, p.114, acima.

f.3) Indício de ajuste espacial - A imagem de satélite apresenta a extensão do território do município de Hulha Negra no sentido da inclusão do conjunto de assentamentos implantados ao sul da sede municipal, vistos na parte inferior da imagem. O que indica-nos um procedimento deliberado para a inclusão dos mesmos e sua importância na emancipação.

f.4) Indícios de poder político e social - A participação política e social atual dos assentados no município de Hulha Negra, seja com os cargos públicos que detém diretamente (secretários municipais e vereadores) ou através de aliados (o atual prefeito é profissional da assistência técnica estadual – EMATER -, que atende os assentamentos, e com a implantação e manutenção de entidades civis, como as cooperativas, é também indicadora de “respeito”, prestígio ou poder social, “riqueza” ou poder econômico e “poder ecopolítico”, nas instâncias estatais, nos termos adotados.

.

Fenômeno que constitui também um símbolo do tipo índice, conforme Epstein, na medida em indica um outro fenômeno anterior, o de uma evidência do caráter decisivo dos assentados para a emancipação municipal, conforme admitido no escopo da presente pesquisa.

A análise que fazemos do caso do município de Hulha Negra é, portanto, conclusiva pela situação política de hegemonia local dos assentados, nos termos definidos.

g) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Jarí -

g.1) Indício semiótico – Denominação de característica não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados.* [201]

g.2) Indício de ajuste espacial – A imagem de satélite da p.167 indica a extensão provavelmente proposital do território do município de Jarí, emancipado em 1995, em direção ao assentamento P. A. Chácara dos Miúdos, implantado pelo INCRA em 1991. Desenho, portanto, com vista à inclusão dos assentados como eleitores para o cumprimento da exigência de número mínimo de eleitores residentes na área que pleiteava a emancipação.

g.3) Indício de poder político – Informação que recolhemos no local, durante viagem profissional, confirma o exercício de mandato de vereador no município vizinho de Toropi por um assentado do assentamento P.A. Chácara dos Miúdos. Toropi foi emancipado em 1995, sendo compreendido, portanto, no recorte temporal da pesquisa, que é o das décadas de 80 e 90 do século XX.

A legislação brasileira permite a fixação de domicílio eleitoral em local distinto daquele da residência efetiva, o que deve ter sido provavelmente o caso, uma vez que aquele assentamento está mais próximo da sede municipal de Toropi do que da sede do município de Jarí, ao qual pertence. Há uma indicação, portanto, de uma influência intermunicipal dos assentados na gestão do novo município vizinho e, provavelmente, na própria emancipação de ambos, Jarí e Toropi, com maior

---

[201] Técnicas de Tratamento e análise de dados, p. 114.

.

incidência sobre o primeiro, considerando-se o dado da preexistência na área emancipada de dois assentamentos, os P.A. Bela Vista e Chácara dos Miúdos.

De modo que os dados conduzem-nos à verificação de uma situação política dos assentados em Jari como sendo a de influência, aparentemente restrita à contribuição numérica para os requisitos legais da emancipação e à participação geral oportunizada pela redemocratização formal do país à época, na inclusão política restrita de grupos antes excluídos.

h) Para o caso, equivalente ao modelo hipotético, do município de Manoel Viana:

h.1) Indício semiótico – Denominação de característica não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados*, p.114, acima.

h.2) Indício de ajuste espacial – A imagem de satélite do município de Manoel Viana, p.197, emancipado em 1992 a partir de áreas dos municípios-mãe de Alegrete e São Francisco de Assis, apresenta uma situação peculiar. De praxe, a cartografia busca associar as divisas políticas a acidentes naturais, com vista a maior facilidade para a localização e reconhecimento dos sítios no terreno. No caso do território do município de Manoel Viana observamos que a maior parte do mesmo encontra-se, na imagem, acima do rio Ibicuí, no rumo de São Francisco de Assis, que contribuiu com a maior parte das áreas para o novo município. Uma fração menor, no entanto, é visível abaixo do rio, nesta imagem, no rumo de Alegrete, constituindo provavelmente a contribuição deste município-mãe para Manoel Viana.

Exatamente nesta localização encontram-se lotes de um antigo projeto de colonização do período populista, implementado na década de 40 do século XX por um ente estatal antecessor do INCRA nas políticas públicas de colonização, o INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização, posteriormente sucedido pelo IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e, subsequentemente, pelo INCRA. Trata-se do Núcleo Colonial do Passo Novo, planejado para cento e vinte lotes numa área de quatro mil hectares. Uma planta, memorial descritivo e relatórios relativos a este assentamento encontram-se no arquivo da Superintendência do INCRA no Rio

.

Grande do Sul. O registro de imóveis de Alegrete tem as matrículas que indicam a cadeia dominial dos órgãos estatais supra e a transmissão dos lotes aos assentados.

A qualidade agronômica dos solos, bem inferior à da região de Cruz Alta, por exemplo, e o padrão tecnológico da agropecuária à época da instalação do núcleo colonial, assim como as dificuldades de transporte e comunicação típicas da região da Campanha do Rio Grande do Sul, provavelmente expliquem em parte a defasagem temporal entre a implantação do empreendimento, na década de 40 do século XX, e sua provável contribuição a um processo de emancipação municipal somente cinquenta anos depois, na década de 90 do século XX. Mas o desenho do território de Manoel Viana indica-nos que o movimento de emancipação buscou conscientemente a inclusão do Nucleio Colonial do Passo Novo, ou de seus remanescentes ou sucessores, para atingir os requisitos exigidos e levar a termo, como o foi, a emancipação de Manoel Viana.

Os dados permitem-nos verificar a situação política dos assentados, ou provavelmente, neste caso, dos sucessores no empreendimento, em Manoel Viana como sendo o de situação de influência, aparentemente restrita à contribuição numérica para os requisitos legais da emancipação e à participação geral oportunizada pela redemocratização formal do país à época, na inclusão política restrita de grupos antes excluídos.

i) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Nova Santa Rita:

i.1) Indício semiótico – Denominação de característica religiosa, mas com a especificidade observada na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados* de devoção popular e hodierna aos “santos de crise” – no caso, Santa Rita de Cássia, a qual é dedicado um monumento no acesso ao município de Nova Santa Rita. Dado que associamos, no escopo do estudo, a movimentos sociais brasileiros contemporâneos, como o dos trabalhadores rurais sem-terra. Em adição, para corroborar o argumento, observe-se que na ação pontual, mas relativamente dialética, complexa e potencialmente de interesse para estudos adicionais, da denominação dos assentamentos, (na qual chegam a ocorrer disputas, prolongadas no

.

uso concomitante, entre até quatro denominações[202], administrativas ou populares, concorrentes, encontramos, no Rio Grande do Sul e, conforme a relação do SIPRA/INCRA em anexo, cinco assentamentos com denominação dedicada à Santa Rita de Cássia, nos municípios de Santana do Livramento (P.A. Santa Rita II), Herval (P.A. Santa Rita de Cássia e P.A. Santa Rita III), Capão do Cipó (P.A. Santa Rita) e no próprio município de Nova Santa Rita (P.A. Santa Rita de Cássia II). Dois destes municípios – os dois últimos -, portanto, relacionados na pesquisa como equivalentes ao modelo.

i.2) Indício de ajuste espacial – A imagem de satélite indica a extensão do território do novo município, quando da emancipação em 1992, em direção nordeste, acima e à direita na imagem, de modo a precisamente incorporar a área do assentamento P.A. Itapuí/Meridional, implementado em 1988, com cento e sessenta assentados eleitores, conforme o SIPRA/INCRA. Outros três assentamentos foram implementados em Nova Santa Rita, posteriormente à emancipação, no formato administrativo P.A.: o Sinos, o Santa Rita de Cássia II e o Capela, este parcialmente, por ter lotes também no município vizinho de Capela de Santana.

i.3) Indícios de poder econômico ou “riqueza”:

i.3.a – Os assentamentos do município são atendidos pela assistência técnica rural da COOPTEC, uma cooperativa de agrônomos, técnicos agrícolas, veterinários e outros profissionais, dirigida por integrantes do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. Mesmo com a escolha dos prestadores deste serviço serem selecionados pelo INCRA em processo licitatório por regiões, a influência política e econômica dos assentados é maior neste caso do que nas regiões atendidas pela estatal EMATER- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do governo do Rio Grande do Sul.

---

[202] A exemplo, um dos assentamentos do INCRA em Pontão tem a denominação administrativa de Projeto de Assentamento Encruzilhada Natalino 1/ Passo Real, com código SIPRA: RS0006001; o nome da propriedade privada anterior à desapropriação – Fazenda Anonni; a referência vicinal de “Os afogados”, devido à destinação inicial para um grupo de atingidos pela inundação da barragem do Passo Real e a denominação, dada pelos moradores locais, de Comunidade 9.

.

i.3.b – A sede da COOTAP – Cooperativa dos Assentamentos da Região Metropolitana de Porto Alegre, que congrega assentados de mais de trinta assentamentos da região, possui silos e supermercados e comercializa toneladas de alimentos, com destaque para uma das maiores produções mundiais de arroz orgânico, tem sua sede na antiga casa da fazenda de um dos assentamentos de Nova Santa Rita.

i.4) Indícios de poder político ou “ecopolítico”:

i.4.a – Há dois assentados com mandato para o legislativo municipal na atual legislatura e outros dois em cargos de secretário, primeiro escalão do executivo local.

A análise da situação política dos assentados em Nova Santa Rita é a de está em andamento uma transição favorável aos assentados, evoluindo desde a situação de influência quando da emancipação municipal para uma situação de segurança, dado o acréscimo do número de assentamentos e assentados no município e o crescimento do poder político e social dos mesmos. Nas gestões anteriores, do PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, os assentados já conseguiram eleger um vereador, um militante da Encruzilhada Natalino e membro da comissão de emancipação, que também exerceu cargos de secretário municipal. Na atual gestão, ocorreu a eleição de um governo politicamente ainda mais próximo dos assentados, encabeçado pelo PT – Partido dos Trabalhadores, o que também contribuiu para a ampliação do poder político e social dos atores sociais da reforma agrária no município.

Esta condição atual, em sua trajetória evolutiva, corrobora a importância do assentamento preexistente para a emancipação de Nova Santa Rita.

j) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Pedras Altas:

j.1) Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados*, p.114, acima.

j.2) Indício de ajuste espacial – O território do município de Pedras Altas configurou-se em um formato aproximadamente retangular com os lados maiores orientados em sentido próximo do norte-sul, incluindo os assentamentos P.A. Glória e Lago Azul, localizados na linha de fronteira com a República Oriental do Uruguai e implantados formalmente quase

.

que simultaneamente à emancipação. Informações verbais que obtivemos junto à lideranças dos assentamentos, no entanto, por ocasião de atividades profissionais, informam de tentativas anteriores à levada a termo em 1996, frustradas, de emancipação municipal da então localidade de Pedras Altas, pertencente ao município de Herval. E afirmam ainda que o processo de emancipação de 1996, com certeza, apenas foi bem sucedido pelo cômputo, para o mínimo legal de eleitores, dos assentados que então se instalavam.

j.3) Indício de poder econômico, ou “riqueza”l:

A associação dos assentados do P.A. Lago Azul estabeleceu há alguns anos uma prestigiada agroindústria de laticínios e queijos que contou com cedência de área e convênio de fomento do INCRA e um apoio internacional de assistência técnica prestada por uma organização não governamental francesa.

j.4) Indício de poder político ou “ecopolítico”: Os assentados conseguiram eleger um dos beneficiários de assentamento como vereador já há quatro legislaturas. E para a atual gestão apoiaram a campanha vitoriosa de aliados organizados numa coligação encabeçada pelo PPL – Partido Pátria Livre.

De modo que os dados nos permitem concluir pela verificação de uma situação política dos assentados em Pedras Altas como sendo a de influência, conforme Kaplan e Lasswell, aparentemente restrita à contribuição numérica para os requisitos legais da emancipação e à participação geral oportunizada pela redemocratização formal do país à época, na inclusão política restrita de grupos antes excluídos, como observada por Jessé Souza em *A construção social da subcidadania*, mas apontando uma tendência de evolução para uma situação de poder político e social mais amplo para os assentados.

k) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Pirapó:

k.1) Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados.*[203]

---

[203] Indício semiótico – Denominação não religiosa, conforme definido na seção 3.4 *Técnicas de tratamento e análise dos dados.* p. 114.

.

k.2) Indício de ajuste espacial – O PIC – Projeto Integrado de Colonização - Fazenda Florida não se encontra cadastrado nos atuais arquivos digitais do INCRA. Foi uma ação de regularização fundiária em área de conflito agrário na década de 70 do século XX, então localizada no município de São Nicolau, limitada ao norte pela foz do rio Piratinim, afluente do rio Uruguai. Esta conformação é a mesma do limite norte do município de Pirapó, emancipado em 1987. A emancipação na primeira das duas décadas em estudo, sem a implementação naquela área de nenhum assentamento em novo formato administrativo, indica um ajuste espacial do território de Pirapó incluindo os lotes do projeto de colonização da década de 70, que foi a maior ação fundiária na localidade, com duzentos e dez lotes. Outras ações fundiárias da mesma época na localidade foram regularizações de posses antigas, das quais há cópias dos títulos emitidos pelo INCRA no arquivo da Superintendência Regional do Rio Grande do Sul, mas não mapas integrais das glebas, com exceção de um mapa em tecido, pintado à mão e datado de 1946, representando um projeto de colonização também às margens do Rio Uruguai, na fronteira do Brasil com a Argentina, o Santo Izidro, vizinho à Fazenda Florida.

As outras áreas de regularização fundiária em São Nicolau foram o Travessão Nacional, o Cerro dos Amaros, o Cerro Itati e o Rincão do Caçador e provavelmente seus moradores tenham contribuído para a emancipação de Pirapó.

Aquelas ações do INCRA foram compreendidas na doutrina para a reforma agrária do regime cívico-militar de 1964, vertebrada pelo Estatuto da Terra, e que se balizava por só admitir intervenção estatal em áreas de conflito agrário, as chamadas “áreas prioritárias para a reforma agrária”, da qual o PIC Fazenda Florida foi um exemplo.

Tratava-se, em 1973, de um projeto particular de colonização, a Sociedade União Rio-grandense, capitalizada por uma família de grandes proprietários de terras, os Tarragô. O empreendimento faliu, gerando conflitos violentos entre posseiros, adquirentes e invasores. O governo federal então desapropriou a área através do INCRA e emitiu títulos de propriedade para duzentos e dez beneficiários.

.

Este núcleo, de implantação mais recuada no tempo, foi provavelmente decisivo para os requisitos de emancipação de Pirapó terem sido atingidos em 1987, de modo semelhante ao ocorrido na emancipação de Manoel Viana.

De modo que os dados são pela verificação, de nossa parte, de um padrão de situação política dos assentados em Pirapó como sendo o de situação de influência, aparentemente restrita à contribuição numérica para os requisitos legais da emancipação e à participação geral oportunizada pela redemocratização formal do país à época, na inclusão política restrita de grupos antes excluídos.

l) Para o caso, equivalente ao modelo adotado, do município de Pontão:

l.1) O município de Pontão está atualmente em sua sexta gestão. Desde a segunda gestão até a atual foram eleitos assentados para cinco mandatos de prefeito municipal.

O município inclui a maior parte da antiga Fazenda Anonni e esta área reformada (jargão técnico-político que refere uma microrregião com muitos assentamentos) é uma das referências exemplares do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, já tendo recepcionado eventos nacionais e internacionais deste movimento.

Consideramos as narrativas vistas acima como indícios de situação política – signos linguísticos -, sobre a grande ocupação de 29 de outubro de 1985, corroborando este simbolismo. Focado nas diversas mobilizações realizadas na Encruzilhada Natalino, cruzamento existente nas proximidades da sede de Pontão, na estrada para Ronda Alta, provavelmente levou à denominação administrativa dos assentamentos do INCRA: PA – Projetos de Assentamento – Encruzilhada Natalino – Fase 1, Fase 2, Fase 3 e Fase 4, cujos lotes são majoritariamente localizados no município de Pontão, com algumas poucas unidades nos municípios vizinhos de Sarandi e Coqueiros do Sul. Este último, inclusive, um caso análogo ao modelo adotado, pois os assentados, ainda que em pequeno percentual dos eleitores originais, conforme a Tabela Classificatória[204] ali se instalaram antes da criação do município.

Outros indícios de signos linguísticos são as inserções de ícones relacionados aos assentados no brasão municipal de Pontão, p. 179, acima. Primeiramente, os

[204] Tabela Classificatória, p. 136.

.

ícones de reses da raça holandesa remetem, como já visto nas análises sobre Boa Vista do Incra e Hulha Negra, a uma atividade econômica típica da agricultura familiar praticada pelos assentados no Rio Grande do Sul, a pecuária leiteira.

Já, num segundo exemplo na mesma representação oficial do município, a inserção do ícone do depósito de grãos da cooperativa COANOL- Cooperativa Agrícola Novo Horizonte Ltda., um prédio pertencente aos assentados, informa sobre a situação de poder econômico e social dos assentados na escala local.

Observamos também o indício de laicização fornecido pela denominação não religiosa, a qual aproveita a toponímia histórica do território, décadas antes um "pontão", uma porção de mata em meio às pastagens e que era pertencente na época ao município pólo da região, Passo Fundo. Interpretamos este indício como uma ênfase à politização consciente do processo de emancipação municipal, num afastamento das referências de devoção católica, no sentido já definido acima, p.114.

l.2) Indício de ajuste espacial: Notamos a polarização inclusiva entre os assentamentos, acima à esquerda da imagem de satélite, com a sede municipal de Pontão, abaixo à direita da imagem.

O que somado às demais informações revela o predomínio político e social obtido pelos assentados em Pontão.

Esta situação atual é, em nossa avaliação, uma indicadora retrospectiva do caráter decisivo da implantação dos assentamentos para o surgimento do novo município. O que nos permite analisar a situação política construída como de hegemonia local, nos termos definidos.

A classificação do conjunto produzido de dados empíricos, realizada acima, nos possibilita uma análise geral do fenômeno observado, no recorte espacial e cronológico proposto para o escopo do estudo, sob as abordagens escolhidas, as quais orientaram a adoção dos procedimentos metodológicos.

Com base no referencial de Claus Offe, relativo à função sistêmica do Estado capitalista de buscar as condições para a realização da forma mercadoria, obtemos evidências do funcionamento efetivo desta função, nas condições dadas pelas situações histórica e geográfica do país e da região, em cinco dimensões:

.

I) Os beneficiários da ação estatal e política pública da reforma agrária constituíam diversos públicos marginalizados (trabalhadores rurais sem terra, minifundiários, posseiros com situação fundiária irregular, desapropriados por obras públicas, etc.) em relação ao mercado de terras. Isto é, sob o teorema em tela, as terras rurais enfrentavam problemas no período para sua efetivação na forma-mercadoria, dada a incapacidade aquisitiva de um contingente expressivo de interessados. A reforma agrária, portanto, neste sentido, funcionou como viabilização da demanda através da ação estatal.

II) A implantação de diversas cooperativas e agroindústrias, como visto nos quadros historiográficos, muitas vezes com a interveniência de municipalidades recém-emancipadas, além dos créditos automáticos alcançados aos assentados pela política de reforma agrária, viabilizaram uma modificação semelhante a anterior em sentido mercadológico inverso: a possibilidade dos assentados acessarem o mercado de produtos agropecuários como produtores. Ou seja, a ação estatal específica ao caso, as infra-estruturas e financiamentos constituintes da política de reforma agrária, possibilitou que os produtos dos assentados alcançassem a forma-mercadoria através da implantação de elementos de produção, transporte e comercialização, inexistentes antes da efetivação da política pública naqueles territórios.

III) O enunciado de David Harvey sobre a função do Estado capitalista na aceleração dos tempos de recuperação do capital em áreas com problemas neste sentido, em relação às taxas almejadas pelas classes sociais envolvidas - como em Candiota, com a presença expressiva de operários da termelétrica na população, ou dos moradores urbanos preexistentes nos novos municípios da região metropolitana, como Eldorado do Sul e Nova Santa Rita – permite-nos compreender os consensos obtidos com os assentados da reforma agrária nas comissões de emancipação dos novos municípios, que contaram com a participação dos diferentes grupos sociais existentes no território, e obtenção das concordâncias necessárias nas instâncias políticas, muitas vezes vencendo posições rivais, como no caso da emancipação

de Boa Vista do Incra, que precisou superar as resistências do município-mãe de Cruz Alta. O que também corrobora a afirmação de Claus Offe da existência, contemporaneamente, de uma “sociedade capitalista”, com atritos e ajustes nas composições históricas entre classes sociais dominantes e dominadas, mas com um interesse generalizado das classes na manutenção estrutural do sistema.

IV) A observação de Milton Santos de que o mecanismo histórico de expansão territorial dos Estados nacionais na América Latina foi, por excelência, a extensão dos territórios controlados pelas cidades coloniais[205] funciona como pressuposto para a afirmação da existência de uma cultura política de emprego deste mecanismo na região. Isto é, a urbanização ou constituição de uma “cidade” por definição legal, como é o caso brasileiro, é generalizadamente entendida no contexto latino-americano como potencializadora do exercício e da projeção dos poderes econômicos e políticos das frações sociais envolvidas.

Este mecanismo, como já visto acima, é apontado como recorrente nos processos civilizatórios da antiguidade. E conta ainda com uma prova negativa: aquela apontada pelo geógrafo francês Jacques Lambert[206], quando afirma que a existência de latifúndios inibe a formação de municípios, dado que os grandes proprietários funcionam como detentores únicos dos diversos poderes sociais.

O que nos permite a conclusão de que a ação estatal da reforma agrária, aplicada em contextos de alta concentração da propriedade fundiária – como nas regiões fronteiriças, caso do município de Pirapó, e, especialmente, da Campanha do Rio Grande do Sul, onde localizam-se os casos estudados de Candiota, Hulha Negra, Manoel Viana e Pedras Altas - ganha uma eficiência específica na viabilização da formação de novos municípios.

As dificuldades gerais e permanentes do movimento de globalização e, adicionalmente, as peculiares à condição dos países periféricos, permitem-nos explicar o contraditório “retorno ao Estado” da passagem do século XX para o XXI,

---

[205] SANTOS, Milton. *Ensaios sobre a urbanização latino-americana.* São Paulo: Hucitec, 1982. p. 37.
[206] LAMBERT, Jacques. *América Latina*. São Paulo: Nacional e USP, 1969. p.115.

.

apontado por Pierre Salama[207]. Noção confirmada na condição de tendência contrária à hegemônica da globalização. Mas expressiva o bastante para constituir uma contradição objetiva presente na crise capitalista atual, e que consegue alcançar, em algumas regiões, o estatuto de uma mudança qualitativa, nos termos propostos por István Mészáros em *O poder da ideologia*.

VI – Ressaltamos que o cumprimento da função ideológica e sistêmica dos critérios de racionalidade para fins de legitimação do Estado e das ações políticas, conforme Offe em *Problemas estruturais do estado capitalista*, independe de sua aplicação prática efetiva: "Tais *modelos* estratégicos ou critérios de racionalidade desempenham um papel em qualquer situação social, independentemente do fato de estarem ou não sendo efetivamente realizados na ação."[208] O que nos possibilita a análise dos indícios semióticos, sobretudo os icônicos, apontados nos quadros analítico-historiográficos acima, não apenas como símbolos políticos dos grupos protagonistas das emancipações municipais, mas como signos sintéticos programáticos. Ou seja, no sentido da característica da seletividade das políticas públicas, apontada por Claus Offe, as quais não somente informam as atividades econômicas praticadas pelos atores sociais envolvidos na emancipação municipal, mas anunciam aquelas que os mesmos propõe-se a defender e potencializar, com aquela iniciativa política: "o *sistema de instituições políticas* possui uma seletividade própria, especificamente classista, correspondente aos interesses do processo de valorização"[209].

E, de outro lado:

I) na abordagem do fenômeno da criação de municípios a partir de assentamentos enquanto exercício de cidadania, temos que as instituições de sociedade civil cuja constituição verificou-se nos municípios equivalentes – como o sindicato dos trabalhadores rurais e o Clube Serrano, de Boa Vista do Incra; os educandários Instituto Educar e

---

[207] SALAMA, Pierre. O Brasil na encruzilhada. In: SANTOS, Theotonio dos. *Globalização e integração das Américas*. Hegemonia e contra-hegemonia. São Paulo: Loyola, 2005, p.198.
[208] OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.219.
[209] *Ibid.,* p.147.

.

Instituto de Pesquisa em Educação do Campo – IPE Campo, em Pontão, entre outras – atestam o seguimento, com variantes decorrentes da situação territorial específica, do padrão estrutural descrito por Jürgen Habermas para os países centrais do capitalismo. Isto é, que a esfera pública clássica da burguesia ocidental pressupõe a condição de proprietários de meios capitalistas relevantes por parte das pessoas privadas participantes. E que, diante da não generalização da efetividade concreta deste pressuposto, mesmo nos países centrais do sistema deste modo de produção, a ação estatal, na condição de condições de vida com "garantias públicas", permite a ampliação social de condições similares àquela ideologicamente idealizada, na perspectiva da maior adesão ao sistema de dominação vigente. Fenômeno apontado como expressivo, como já visto acima, para a expansão do serviço público na França moderna.[210]

II) Nos casos estudados, a associação dos mecanismos presentes ao padrão referido é corroborada pelo número de cargos públicos, eletivos ou não, ocupados por assentados nos municípios equivalentes ao modelo adotado – município hipotético criado com a contribuição decisiva de assentados estabelecidos previamente à emancipação. Trata-se aí do conjunto comprovado de secretários municipais, vereadores e prefeitos beneficiários dos assentamentos em Boa Vista do Incra, Candiota, Capão do Cipó, Hulha Negra, Pedras Altas e Pontão, observável nos quadros historiográficos acima.

Mecanismo este que não é estranho à cultura política moderna do Brasil e do Rio Grande do Sul. Já observado por Sandra J. Pesavento, a respeito da expansão do funcionalismo estadual durante o início do período republicano, décadas de 10 e 20 do século XX, como forma de cooptação das classes médias urbanas.[211]

III – Observamos também que a formulação ideológica não se restringiu, porém, às oportunidades vislumbradas de benefícios materiais imediatos. A redemocratização formal do país na década de 80 deu-se também pelo viés municipalista da Constituição Federal de 1988, já apontado por

---

210 POULANTZAS, Nikos. *O Estado, o poder, o socialismo*. p.183.

211 PESAVENTO, Sandra J. Ideologia e historiografia. In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sergius. *RS: Cultura e ideologia*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1980. p.66.

.

Meirelles. O que contribuiu para diminuir as resistências à expansão do número de municípios, entendida como aproximação do Estado ao cidadão.

O caráter de conjunção de interesses das diferentes frações locais de classes sociais na causa da emancipação municipal permitiu, além do já exposto, uma inclusão dinâmica de grupos antes marginalizados, como os trabalhadores rurais sem terra, então na condição de assentados da reforma agrária, primeiramente devido à necessidade da obtenção dos números mínimos de eleitores residentes na área emancipanda, exigidos pela legislação, à época. Esta frente comum permitiu, ainda, a projeção e confirmação social de lideranças dos assentados na estrutura estatal local, configurando, de um lado, certa cooptação das mesmas pelo "status quo", mas, contraditoriamente, de outro lado, uma tomada de posição na estrutura de Estado e no território, por parte de grupos sociais antes excluídos, no referido sentido gramsciano do conceito de hegemonia.

IV - De modo que a expansão do número de municípios no Brasil e no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX, além de configurar uma expansão efetiva considerável da estrutura estatal brasileira no território, contraditória ao paradigma neoliberal predominante do Estado Mínimo, configurou uma relativa mudança quantitativa e qualitativa da cidadania brasileira contemporânea.

.

10 RESULTADOS

Verificamos pelos dados dos quadros historiográficos que em três municípios equivalentes ao modelo adotado, Boa Vista do Incra, Hulha Negra e Pontão, os assentados teriam alcançado uma posição política de hegemonia local nos termos definidos na pesquisa. O que:

a) Perfaz um percentual de 18%, ou 3 em 17 casos, do conjunto dos municípios análogos ao modelo, uma vez que todos os casos equivalentes são, também, análogos ao modelo adotado;

b) Perfaz um percentual de 25%, ou 3 em 12 casos, do conjunto de municípios equivalentes ao modelo adotado.

c) Confirma a hipótese do estudo de que esta classificação seria observada em pelo menos um município do conjunto dos equivalentes ao modelo adotado.

Verificamos também pelo tratamento metodologicamente realizado com os dados que em outros quatro municípios equivalentes ao modelo adotado – Candiota, Capão do Cipó, Nova Santa Rita e Pedras Altas – os assentados conseguiram construir situações políticas locais definidas na pesquisa como de situação política de segurança.

Consideramos ainda que a situação de hegemonia local contém a situação política local de segurança e, portanto, compreendendo-a efetivamente quando verificada aquela mais ampla. Por isso julgamos válido acrescentar os três municípios avaliados como apresentando situação política local de hegemonia, Boa Vista do Incra, Hulha Negra e Pontão, à relação dos que apresentam situação política de segurança local. Com o que, verificamos então sete municípios equivalentes ao modelo adotado que apresentam a situação política local de segurança, o que:

a) Perfaz um percentual de 41%, ou 7 casos em 17, do conjunto dos municípios análogos ao modelo adotado;

b) Perfaz um percentual de 58%, ou 7 casos em 12, do conjunto dos municípios equivalentes ao modelo adotado.

c) Confirma a hipótese do estudo de que a metade dos municípios equivalentes ao modelo hipotético apresentaria esta situação como atributo acrescido aos do modelo.

d) Analisamos a ocorrência deste atributo, a situação política local de segurança, sob um sentido mais estrito – os casos que apresentaram apenas esta situação (além da de influência, atribuída por definição a todos os casos equivalentes), e verificamos:

d.1) Para os casos análogos ao modelo adotado, o percentual de 27%, com 4 casos em 17;

d.2) Para os casos equivalentes ao modelo adotado, o percentual de 33%, com 4 casos em 12.

Observamos que cinco municípios equivalentes ao modelo – Eldorado do Sul, Fortaleza dos Valos, Jari, Manoel Viana e Pirapó – apresentaram exclusivamente a situação política local de influência, conforme a metodologia empregada e os dados obtidos. O que:

a) Perfaz um percentual de 29%, ou 5 em 17, para os casos análogos ao modelo adotado;

b) Perfaz um percentual de 42%, ou 5 em 12, para os casos equivalentes ao modelo adotado.

Logo, dentre os 265 municípios criados no estado do Rio Grande do Sul durante as décadas de 80 e 90 do século XX, constatamos que em 12 casos, cerca de 5% do total de emancipações, a preexistência de assentamentos de reforma agrária foi decisiva para que a emancipação municipal fosse levada a termo. O que corrobora, em nossa avaliação, a hipótese do estudo relativa à ocorrência do fenômeno no estado e no Brasil. E em três daqueles casos, ou 1% dos municípios criados no período estudado, - Boa Vista do Incra, Hulha Negra e Pontão – os assentados obtiveram a situação política local de hegemonia, nos termos definidos.

O resultado geral é o de que o fenômeno da criação expressiva de municípios no Brasil durante as décadas de 80 e 90 do século XX pode ser também explicado cientificamente pela composição local das relações entre as classes sociais à época. E mais precisamente, em grau observável no Rio Grande do Sul e presumivelmente

.

relevante e mesmo majoritário em outros estados da Federação, indicativamente na região norte do país, a partir da implantação de ações estatais, sob o tipo de políticas públicas - caso da reforma agrária, que tiveram no fenômeno um efeito teórica e praticamente inesperado.

Consideramos, portanto, que fica corroborada a relação causal mais ampla entre as reações às crises econômica, social e política, concomitantes no período, e os exercícios de cidadania na redemocratização formal do Estado brasileiro à época em relação ao fenômeno pesquisado da criação de municípios no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX. Causalidade que produziu uma mudança qualitativa na estrutura territorial do Estado brasileiro e que é interpretável cientificamente como o resultado dialético de contradições objetivas recentemente verificadas no país e no mundo.

.

CONCLUSÃO

> No ato da reprodução ela própria não se alteram apenas as condições objetivas – por exemplo, a aldeia se converte em cidade, a mata virgem se transforma em área de plantio, mas os produtores se transformam, na medida em que se apresentam novas qualidades, se desenvolvem, a si mesmos através da produção, formam novas forças e novas representações, novos meios de intercâmbio, novas necessidades e nova linguagem (Karl Marx, *Gundrisse*, apud Wolfgang Léo Maar, *Formação social em Lukács: dialética de reificação e realização – a perspectiva marxista como consciência de classe e crítica ontológica*, p.130).

As políticas públicas territoriais no Brasil da virada do milênio podem, então, ser entendidas como ações estatais relacionadas às características estruturais do Estado capitalista tardio, no sentido proposto por Claus Offe, ajustadas às condições periféricas do sistema, e como resposta a problemas e mudanças na esfera pública, no referencial de Jürgen Habermas, enquanto padrões de cidadania correspondentes àquelas características estruturais.

Os efeitos, tanto esperados como inesperados, desta configuração política na atualidade brasileira, sintetizam-se numa mudança qualitativa, de escala notável, da estrutura político-administrativa do país durante as décadas de 80 e 90 do século XX, desdobrando-se ainda nas primeiras décadas do século XXI.

Este quadro atual permite a observação de contradições objetivas as quais são, sob um ângulo, sínteses da correlação de forças nas lutas e composições de classes sociais contemporâneas e, noutro ângulo, a síntese teórico-prático ou ideológica, identificada por István Mészáros, na quadra histórica em curso.

Assim, precisamente neste âmbito de uma periodização classificatória das quadras históricas temos o percurso da modernidade capitalista tardia do pós-guerra para a pós-modernidade neoliberal das crises seguintes aos Anos Dourados de meados do século XX. Esta, por sua vez, é sucedida por um período de disputa não resolvida entre tendências de uma “neomodernidade” sugerida por Sérgio Paulo Rouanet[212]: ou o aprofundamento neoliberal, que no caso europeu demonstrou-se conservador e até regressivo, pois “voltou a viver determinados elementos de instabilidade típicos dos anos 20 ou 30” do século XX, na observação de Paulo G. F.

---

[212] ROUANET, Sérgio P. *Mal-estar na modernidade.* pp.12 e 13.

Vizentini[213] ou uma neomodernidade altermundialista, pós-neoliberal, como tendência progressista dos movimentos e realizações sociais antiglobalização dos anos 90 e da primeira década do século XXI, apontada por István Mészáros como contra-tendência à mundialmente dominante.

O crescimento da demanda decorrente da ampliação da classe media (ascensão social) através da expansão do setor terciário (serviços, administração e serviços industriais de utilidade pública – abastecimento de água, de energia elétrica e de comunicações - o que, dado o caráter periférico do Estado Capitalista brasileiro, deu-se, como visto, via investimentos e empregos públicos e, nas condições político-ideológicas do período em questão, muito através do nível de governo municipal, mais consensual numa situação de funcionamento da representação democrático-formal parlamentar posterior à Constituição Federal de 1988.

A política pública de efeito territorial da Reforma Agrária apresenta, também indiretamente pela geração de municípios demonstrada no caso do Rio Grande do Sul, e presumível na escala nacional, a especificidade, portanto, em termos da dimensão referida sobre a cidadania brasileira, de ter operado uma parte considerável de uma inclusão social ainda mais tardia do que a dos demais segmentos de trabalhadores organizados em movimentos ou entidades civis: a dos trabalhadores rurais sem terra.

Enquanto trabalhadores urbanos de serviços e da infraestrutura já obtiveram conquistas objetivas e relativamente substantivas desde o período populista de meados do século XX, tais como ferroviários e portuários, operários industriais e trabalhadores dos serviços de utilidade pública, estes nas décadas de 80 e 90 do século XX, e os agricultores familiares pequenos proprietários na Constituição de 1988, os trabalhadores rurais sem terra e outros públicos semelhantes (posseiros amazônicos, agricultores ribeirinhos, trabalhadores extrativistas, etc.) foram obter conquistas substantivas, como a ampliação do número e da tipologia dos assentamentos, a qualificação dos mesmos com infra-estrutura e a regularização fundiária na Amazônia serem alcançadas, ainda parcialmente, apenas na década de 90 do século XX e na primeira década do século XXI.

[213] VIZENTINI, Paulo G. F. *A nova ordem global*. Porto Alegre: UFRGS, 1996. p.86.

.

A conjugação entre ações estatais e da cidadania, verificado nos fenômenos selecionados pela pesquisa e no recorte temporal adotado, fator determinante que foi para o processo de formação de municípios estudado, nos permite, pois identificar um fenômeno mais geral na dinâmica territorial brasileira recente, a formação de municípios a partir de políticas públicas. Esta identificação, por sua vez, viabiliza a formulação de um conceito novo para a designação do fenômeno especificado, o de políticas públicas com efeito territorial, com vista a contribuir ao estudo dos temas territoriais, de políticas públicas e do planejamento regional e urbano.

A especificidade do novo conceito oferece, em nosso entendimento, a utilidade teórica da distinção entre 1) políticas públicas sem efeito territorial evidente; 2) políticas territoriais em sentido estrito e, logo, com efeitos territoriais intencionais e precípuos; e 3) políticas públicas com efeitos territoriais, não visados na concepção da política, mas nitidamente verificáveis e associáveis às mesmas.

O novo conceito oferece também alguma contribuição à prática das concepções e gestões de políticas públicas e territoriais ao informar gestores e interessados sobre a possibilidade real da geração de processos de formação de municípios em decorrência da aplicação das próprias políticas públicas.

Francis Fox Piven e Richard Cloward, *apud* Denning[214], propõem a consideração das mudanças institucionais progressistas como resultados, por vezes relativamente distantes no tempo, de mobilizações massivas anteriores. Seria o caso provável do macro-fenômeno do altermundialismo, o qual abarcaria grandes fenômenos como as mobilizações de enfrentamento das crises posteriores aos “Anos Dourados” de meados do século XX; o retorno neomoderno ao Estado na virada do milênio; as integrações Sul-Sul (a latino-americana e a experiência dos BRICS). Assim também, a nosso ver, fenômenos de escala nacional, como a grande criação de municípios no Brasil e, componente desta, a criação de municípios a partir de assentamentos de reforma agrária, numa cadeia fenomênica em múltiplas escalas territoriais e, portanto, temáticas.

---

[214] DENNING, Michael. Esquerda global? Os movimentos sociais na era dos três mundos. In: LOUREIRO, Isabel; LEITE, José Corrêa; CEVASCO, Maria Elisa. *O espírito de Porto Alegre*. São Paulo, Paz e Terra, 2002. p. 65.

.

O que, atingido certo grau de magnitude e de diferenciação entre as composições novas e anteriores de classes sociais, evidenciou uma mudança quantitativa decorrente da contradição objetiva entre, de um lado, o paradigma do Estado Mínimo e o discurso neoliberal plenamente vigente à época e, de outro lado, a ampliação da estrutura estatal expressa na duplicação do número de municípios produziu como síntese uma mudança qualitativa, do tipo descrito pela tradição marxiana e apontado por István Mészáros em exemplos concretos contemporâneos na escala mundial.

De modo que, no escopo teórico e na escala espacial investigados, o Rio Grande do Sul dos anos 80 e 90 do século XX, verificou-se, pois, dezessete casos empíricos análogos ao modelo adotado, sendo doze destes casos equivalentes ao referido modelo, confirmando-se, portanto, a hipótese de trabalho.

Observamos que em meados de 2013 tornou a ser debatida no Congresso Nacional a legislação federal relativa às diretrizes nacionais para a criação de municípios pelos Estados-membros, isto é, voltou a tramitar o projeto para a lei complementar exigida na Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Discussão parlamentar que foi interrompida justamente pelo fenômeno político de crise de legitimação sistêmica do Estado brasileiro, no sentido de Claus Offe, que foram as manifestações de rua que se generalizaram pelo país em meados daquele ano.

A proposição legislativa foi aprovada no Congresso Nacional, no final de 2013, estando agora em 2014 no aguardo da sanção da Presidência da República. A qual já anunciou a intenção de vetar o projeto em função da possibilidade que o mesmo abriria de criação imediata de aproximadamente cento e vinte novos municípios no Brasil. Vetos que, ocorrendo, devolveriam a matéria ao parlamento.

As emancipações estudadas constituíram também, em nossa avaliação, um caso de ajuste espacial do capitalismo, no sentido de David Harvey, empreendido por uma forma de expansão legitimada da estrutura do Estado, em termos de Claus Offe, nas condições capitalistas periféricas brasileiras.

Concluímos também que o macro-fenômeno estudado, a grande criação de municípios no país nas décadas de 80 e 90 do século XX, portanto, uma mudança quantitativa em escala considerável, produziu uma mudança qualitativa no sentido da tradição marxiana referida por István Mészáros. Esta mediação ideologizada

.

acarretou a concomitante alteração da cidadania brasileira contemporânea, consideradas a referência clássica de Jürgen Habermas para a cidadania moderna e a advertência de Jessé Souza sobre as limitações da cidadania na periferia capitalista.

Entendemos também que as alterações observadas por este estudo na organização territorial do Estado brasileiro e no exercício da cidadania, sob o escopo dos recortes empírico e cronológico considerados, implicaram, na alteração de relações das classes sociais com algum grau de consciência por parte destas. Elemento social e histórico este que alterou, dialeticamente, o senso comum sobre o município, trabalhando a emancipação como um objetivo político e, logo, “desnaturalizando” ou, em termos da tradição marxiana adotada, desreificando em alguma medida o objeto da ação coletiva.

A pluralidade dos sujeitos sociais envolvidos, um dos fatores, a nosso ver, de construção do relativo consenso em torno do municipalismo, ofereceu a setores até então marginalizados uma oportunidade de acesso à esfera pública e a ações estatais minimamente compensadoras, como observou Jürgen Habermas, dos pressupostos da modernidade burguesa, presumidos ideologicamente e não generalizados na efetividade social.

Neste particular, István Mészáros e sua contribuição à tradição marxiana em *O poder da ideologia* demonstra que é realmente possível “uma nova ordem sociometabólica de auto-reprodução da humanidade”[215] igualitária e superadora da “hierarquia do capital”, que logre conseguir “a aquisição progressiva dos poderes alienados de tomada de decisão” hoje totalmente em mão do “antagonista estrutural” que é o capital. E, com isso, a possibilidade de superação das limitações estruturais constatadas nas diferentes escalas territoriais.

A “emergente e multifacetada força emancipadora social”[216] parcialmente vislumbrada nas pequenas frentes rurais e urbanas que transformaram assentamentos e municípios realizaram outras tantas mudanças parciais, mas relevantes, na sociedade brasileira desde as lutas anticrise da década de 80 do século XX, das lutas anti-neoliberais da década de 90 do mesmo século e,

---

[215] MÉSZAROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. p.52.
[216] *Ibidem*, p.52.

.

principalmente, dos governos pós-neoliberais de Luís Inácio Lula da Silva, na primeira década do século XXI.

Com o que conseguiram, de um lado, efetivar uma mudança qualitativa na cidadania brasileira, que já começou a demonstrar novas demandas, superando relativamente a dificuldade de inclusão da “plebe” desorganizada, apontada por Jessé Souza, a qual não conseguia a mínima integração à cidadania moderna, gerando assim uma ampliação na pluralidade dos atores sociais favoráveis à ampliação da ação estatal, dos serviços públicos e da participação.

A eleição de José Graziano para a diretoria geral da FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, em 2012, nos indica, por outro lado, que a combinação peculiar de pressão de movimentos sociais com políticas estatais produzidas por governos sensíveis àquelas pressões, construída no Brasil do início do século XXI, é uma fórmula de eficácia suficiente para algum progresso no encaminhamento dos conflitos e problemas observados na área da agricultura, segurança alimentar e governança fundiária, tanto na escala nacional como na internacional.

De modo que, em nosso entendimento, um Estado de direito sensível à pressão das maiorias sociais, portanto, com alguma cidadania ampliada num sentido socializante, pode mostrar, através de diversos indicadores, como a melhoria da distribuição de renda e a duplicação do acesso às universidades, um sinal de avanço, e não de atraso, no fato da estrutura estatal (no caso estudado, os novos municípios) chegarem antes aos territórios do que conjuntos talvez idealizados de equipamentos e edificações. Numa resposta contrária e superadora ao dilema colocado por José Eli da Veiga a respeito da multiplicação no Brasil de municípios que não são cidades em sentido físico. E na sugestão, portanto, de que talvez a expansão das estruturas políticas, especialmente as que permitam maior controle social, constitua efetivamente alguma solução para as crises sociais e econômicas da atualidade.

Com o que, além das pertenças temáticas que explicitamos, da hipótese empírica comprovamos e das explicações científicas que encontramos – basicamente, uma contribuição à crítica da reificação frequente do município no Brasil contemporâneo - e das sugestões que levantamos para estudos correlatos em outras escalas e noutras considerações sincrônicas ou diacrônicas, colocamos à

.

crítica as possíveis utilidades da precisão conceitual sugerida, a das políticas públicas de efeito territorial, e do efeito demonstrado da criação de municípios, seja para trabalhos teóricos, seja para exercícios práticos de gestão pública, ou mesmo como contribuição singela às lutas sociais emancipatórias.

.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 149p.

ARAÚJO, Cícero. Civilização e cidadania. In: BORON, Atilio A.(org.). *Filosofia política contemporânea*: controvérsias sobre civilização, império e cidadania. Buenos Aires, CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP – Universidade de São Paulo, 2006. 424p. , pp. 31 a 48.

ARAÚJO, Frederico G. Bandeira de. "Identidade" e "Território" enquanto simulacros discursivos. In: ARAÚJO, Frederico G. B. de; HAESBAERT, Rogério. *Identidades e territórios*: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Access, 2007.

BACKES, Ana L.; ARAÚJO, José C. *Adão Pretto*. Edições Câmara. Brasília, 2010. 311p.

BARRACLOUGH, Solon L. A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes. In: Teófilo, Edson *et alii*. *A economia da reforma agrária:* evidências internacionais**.** Brasília: MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001, pp. 377- 439. (Estudos NEAD, v.5).

BAYER, Gustavo F. *Introdução.* In: Dreitzel, Hans-Peter *et alii*. *Tecnocracia e ideologia.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975. Biblioteca Tempo Universitário, 144 p. (Serie Estudos Alemães, v. 43).

BECKER, Bertha K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: Becker, Bertha K. *et alii*. *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BECKER, Howard S. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1999. 178p.

BHASKAR, Roy. Materialismo. In: BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. p. 254-258.

BIRKET-SMITH, Kaj. *História da cultura*: origem e evolução. Edições Melhoramentos São Paulo, 1965. 467p.

BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização.* São Paulo: Companhia das Letras, 1994. 404p.

BOBBIO, Norberto *et alii*. *Dicionário de política.* Brasília: Universidade de Brasília, 1986. 1328p.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

BLOCH, Marc. *Apologia da Historia ou O ofício do historiador.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001. 159p.

BOBBIO, Norberto *et alii*. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. 1328p.

BOITO Jr., Armanad; TOLEDO, Caio Navarro de; Trópia, Patrícia V. *et alii* (orgs.). *A obra teórica de Marx*: atualidade, problemas e interpretações. São Paulo: Xamã 2000. 294p.

BORON, Atilio A. *Filosofia política contemporânea:* controvérsias sobre civilização, império e cidadania. Buenos Aires, CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; São Paulo: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP – USP, 2006. 424p.

BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 403p.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 322p.

BUNGE, Mario. *Teoria e Realidade*. São Paulo: Perspectiva, 1974. 239p.

CALDART, Roseli S. *et al*. Dicionário da educação do campo. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Expressão Popular, 2012. 787p.

CAMARANO, Márcia. *João Sem Terra – veredas de uma luta*. Brasília: MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2012, p. 10. (Camponeses e o Regime Militar, v.1).

CARDOSO, Ciro Flamarion S. *A cidade-estado antiga*. São Paulo: Ática, 1985. 95p.

CHERINI, Giovani. *A origem dos nomes dos municípios*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2007. 382p.

CIMADAMORE, Alberto & CATTANI, Antonio D. *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.* Porto Alegre, Tomo Editorial/Clacso, 2007. 240p.

CODAS, Gustavo. Retalhos para uma história dos movimentos contra a globalização neoliberal. In: FRATI, Mila *et. al. Curso de formação em política internacional.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. p. 41-42. 288p.

COULANGE, Foustel de. *A cidade antiga*. *Estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma.* São Paulo: Hemus, 1996. 310p.

DENNING, Michael. Esquerda global? Os movimentos sociais na era dos três mundos. In: LOUREIRO, Isabel; LEITE, José Corrêa; CEVASCO, Maria Elisa. *O espírito de Porto Alegre*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 348p.

.

DREITZEL, Hans-Peter *et alii*. *Tecnocracia e ideologia.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975. 144p.

ECKERT, Córdula. O Master e as ocupações de terra no Rio Grande do Sul. In: *Lutas camponesas contemporâneas:* condições, dilemas e conquistas. v.1. O campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980. São Paulo: UNESP/ NEAD, 2009. 326p.

ELIADE, Mircea. *Mito e realidade*. São Paulo: Perspectiva. 1986. 183p. (Debates).

EPSTEIN, Isaac. O signo. São Paulo: Ática, 1985. 80p. (Princípios).

FAUSTO, Boris. *Historia concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo/ Imprensa Oficial do Estado, 2001. 324p.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005. 504p.

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90: Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro, Record, 2001. 236p.

FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas; RÜCKERT, Aldomar A. *et al*..*Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. 280p.

FISK, Milton. *Lógica.* In: Bottomore, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. p. 220.

FROEHLICH, José M. *et alii*. Território Quarta Colônia/RS: patrimônio cultural e gastronomia em foco. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de Freitas. *Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. 280p.

FRONCHETI, Alceu; ZAMBERLAM, Jurandir. *Boa Vista do INCRA:* a saga de um povo reconstruindo história. Passo Fundo: Berthier, 1998. 132p.

FÜRSTENAU, Vivian. A evolução agropecuária – a lavoura de grãos da década de 80. In: *Análise econômica.* Porto Alegre: FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried E. Heuser, 2006. p.221.

GHIRALDELLI JÚNIOR., Paulo. *Introdução à filosofia*. *Textos básicos – Filosofia e Ciências Humanas.* Barueri, Manole, 2003. 186p.

GIANNOTTI, Vito. *História das lutas dos trabalhadores no Brasil.* Rio de Janeiro: MAUAD, 2007. 319p.

GIORDANI, Mário Curtis. *História da Antiguidade Oriental*. Petrópolis: Vozes, 1985. 362p.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1984. 444p.

.

GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. A crise do sistema colonial e o processo de independência. In: *História da América Latina:* Cinco Séculos. WASSERMAN, Claudia *et alli*. Porto Alegre: UFRGS, 2010. 223p.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 398p. (Tempo Universitário) (Estudos Alemães, v.76).

HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência enquanto "ideologia".* São Paulo: Abril, 1975. 333p (Os pensadores, v. XLVIII).

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização:* do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400p.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume. 252p (Geografia e Adjacências), 252p.

HOBSBAWM, Eric. *Como mudar o mundo:* Marx e o marxismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. 483p.

______. *Os trabalhadores:* estudo sobre a história do operariado. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 444p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992 .158p.

KAPLAN, Abraham & LASSWELL, Harold Dwight. *Poder e sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília, 1979. 328p.

LAMBERT, Jacques. *América Latina:* estruturas sociais e instituições políticas. São Paulo: Nacional / USP, 1969. 435p.

LESSA, Sérgio. Lukács: por que uma ontologia no século XX ? In: BOITO JÚNIOR, Armanad; *et alii.*. *A obra teórica de Marx:* atualidade, problemas e interpretações. São Paulo: Xamã, 2000. 294p. p. 159-170.

LIMA, Antônio E. Martins. A teoria do desenvolvimento regional e o papel do Estado. In: FEE – Fundação de Economia e Estatística/RS Siegfried E. Heuser. *Análise Econômica,* n.45. Porto Alegre, mar. 2006. p. 65-90.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade.* São Paulo: Martins Fontes Editora Ltda., 1988. 206p.

LINCK, Thierry. La patrimonialización: entre despojo y apropriación territorial. In: FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas.*Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, 280p. p. 71- 84.

LOPES, José Rogério. *A imagética da devoção:* a iconografia popular como mediação entre a consciência da realidade e o ethos religioso. Porto Alegre: UFRGS, 2010. 152p.

.

LOPEZ, Luiz Roberto. *Historia do Brasil contemporâneo.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1990.166 p.

LOUREIRO, Isabel *et alii*. *O espírito de Porto Alegre*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 348p.

MAAR, Wolfgang L. Formação social em Lukács: dialética de reificação e realização – a perspectiva marxista como consciência de classe e crítica ontológica. In: BOITO JÚNIOR, Armanad; et alii. *A obra teórica de Marx:* atualidade, problemas e interpretações. São Paulo: Xamã, 2000. p. 123-157.

MACEDO, Francisco Riopardense de. *Porto Alegre: aspectos culturais*. Porto Alegre, SMEC – Divisão de cultura, 1982.122p.

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo, Abril, 1974. (Os Pensadores, v.XXXV, p. 329-410.

______. *O capital:* crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. 929 pp.

______. Teses contra Feuerbach. São Paulo: Abril, 1974. p.55-58. (Os Pensadores, v. XXIV)

______. ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2001. 132 pp.

MEDEIROS, Leonilde S. de; LEITE, Sérgio. *A formação dos assentamentos rurais no Brasil:* processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS, 2009a. 279p.

______e*t alii*. *Lutas camponesas contemporâneas:* condições, dilemas e conquistas. O campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980. Brasília; São Paulo: NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; UNESP, 2009b. 327p.

MEIHY, José Carlos Sebe B; RIBEIRO, Suzana L. Salgado. *Guia prático de História Oral.* São Paulo: Contexto, 2011. 195p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 920p.

______. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Malheiros Editores. 2009.

MÉSZAROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. 566p.

MONDOLFO, Rodolfo. *O pensamento antigo*. São Paulo: Mestre Jou, 1973. v.2, 373p.

MOREIRA, Igor. *O espaço rio-grandense*. São Paulo: Ática, 1999. 95p.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965, 829 p.

.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2007. 88p. (Questões da Nossa Época, v. 20).

NUNES, José de Castro. *O Estado federado e o município*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Mourillo, 1920. 575p.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Biblioteca Tempo Universitário (Estudos Alemães, v.79), 386p.

______; RONGE, Volker. Poder da sociedade e instituições políticas. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado Capitalista" e sobre a pesquisa científica de orientação materialista. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-140. Biblioteca Tempo Universitário (Estudos Alemães, v.79).

OLIVEIRA, José L. *Rondônia*: geopolítica e estrutura fundiária. Porto Velho: Grafiel, 2010. 348p.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Estado e subdesenvolvimento industrializado.* São Paulo: Brasiliense, 1997. 419p.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Historia do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1994. 142p.

______. Historiografia e ideologia. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, Sergius. *RS:* Cultura e ideologia. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980. 168p.

______.*Uma outra cidade*. O mundo dos excluídos no final do século XIX. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001. 357p.

PETROVIC, Gajo. In: BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. 454p. (Verbete *Reificação,* p.314-316)

PINTO, Celi Regina J. *Positivismo* – um projeto político alternativo (RS:1889-1930). Porto Alegre: L&PM, 1986, 112p (Universidade Livre).

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo.* Edições Graal, v. 19. Rio de Janeiro, 1985 (1978), 307p. Biblioteca de Ciências Sociais.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. 445p.

RODRIGUES, Bruno Salerno *et alli*. *Atlas Geográfico Melhoramentos*. São Paulo: Melhoramentos, 2011. 111p.

RODRIGUES, Vera Lúcia Graziano da Silva *et alli*. *Urbanização e ruralidade*. Brasília, MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009. 269p.

ROUANET, Sérgio Paulo. *Mal-estar na modernidade:* ensaios. São Paulo, Companhia das Letras, 1993. 422p.

.

RUDIO, Franz Vitor. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. Petrópolis, Vozes, 1986. 128p.

RÜCKERT, Aldomar. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Européia e MERCOSUL. In: FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas et alii. *Transformações territoriais:* experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 17-38.

SADER, Eder Simão. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena:* experiências, falas e lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 341p.

SALAMA, Pierre. O Brasil na encruzilhada. In: SANTOS, Theotonio dos (coord). *Globalização e integração das Américas*. Hegemonia e contra-hegemonia. São Paulo: Edições Loyola, 2005. v.4, p. 198-220.

SAMARA, Eni de Mesquita & TUPY, Ismênia S. Silveira T. *História & Documento e metodologia de pesquisa.* Belo Horizonte: Autêntica, 2007. 168p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente:* contra o desperdício da experiência*.* São Paulo: Cortez, 2001. 415p.

SANTOS, Milton. *Ensaios sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Hucitec, 1982. 194p.

______. *A natureza do espaço:* técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996. 308p.

SANTOS, Regina Bega dos. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: UNESP, 2008. (Paradidáticos) (Poder), 173p.

SANTOS, Theotonio dos. *Globalização e integração das Américas*. Hegemonia e contra-hegemonia. São Paulo: Loyola, 2005. v.4, 311p.

SASSOON, Anne Showstack. In: BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1997. 454p. Verbete *Hegemonia*, p. 177-178.

SILVA, Volney Zamenhof de Oliveira & MIRANDA, Eliana Bueno de. *Primeiras linhas de direito administrativo*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. 155p.

SCHMITT, Adalberto. *Estudos rio-grandenses*. Porto Alegre: Sagra. 1977.148p.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva:* uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

______. *Democracia hoje* – novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

______. *A construção social da subcidadania:* para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2012. 207p.

.

______. Modernização periférica e naturalização da desigualdade: o caso brasileiro. In: SCALON, Celi. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2004. p. 75-113.

STARLING, Heloisa M. G. *et alii*. *Utopias agrárias.* Belo Horizonte: UFMG, 2008. 374p.

STEDILE, João Pedro (Org). *A questão agrária no Brasil:* Programas de reforma agrária: 1946-2003. v.3. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TEÓFILO, Edson *et alii* . *A economia da reforma agrária*: evidências internacionais. Brasília: MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário/ NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001. 440p. (Estudos NEAD, v. 5).

VASCO, Kátia M. S. *et alii*. *Memória INCRA 35 anos*. Brasília: MDA/INCRA, 2006. 296p.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Da Guerra Fria à Crise (1945-1992)*. Porto Alegre: UFRGS, 1992. 117p. (Síntese Universitária, v. 21).

______. *A nova ordem global:* relações internacionais do século 20. Porto Alegre: UFRGS, 1996. 95p. (Síntese Universitária, v. 48).

______; CARRION, Raul K. M. *Século XXI* – Barbárie ou solidariedade? Alternativas ao neoliberalismo. Porto Alegre:UFRGS, 1998. 301p.

WEIMER, Günter. *Origem e evolução das cidades rio-grandenses*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2004. 223p.

WASSERMAN, Claudia. A formação do Estado Nacional na América Latina: as emancipações políticas e o intrincado ordenamento dos novos países. In: WASSERMAN, Claudia *et alii*. *História da América Latina:* Cinco Séculos. Porto Alegre: UFRGS, 2010. 223p.

WELCH, Clifford A. *et alii. Camponeses brasileiros.* Leituras e interpretações clássicas. São Paulo: UNESP; Brasília, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 2009. 336p.

ZAMBERLAN, Jurandir & FLORÃO, Santo Reni S. *Assentamentos* – resposta econômica da pequena propriedade na região de Cruz Alta. Cruz Alta: Fundação Universidade de Cruz Alta/Faculdade de Ciências Econômicas, 1989. 128p.

TESES

ROCCA, Luisa D. *Açorianos no Rio Grande do Sul.* Antecedentes e formação do espaço urbano do século XVIII. Porto Alegre: UFRGS/PROPUR, 2009.

.

PERIÓDICOS

A ocupação da Fazenda Anonni e o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária. Porto Alegre, Jornal do Comércio, 30 e 31 de outubro de 1985, n. 112, 113.

ATHAYDE, Phydia de; PINHEIRO, Márcia. A revolta dos pobres: comida – A falta de alimentos gera protestos e novo embate entre ricos e emergentes. In: *Carta Capital*. São Paulo: Confiança, n.493, ano XIV, 30 de abril de 2008. Capa (*A guerra da comida*) e p.24-30.

BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos da Silva. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no estado de São Paulo. In: *Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2003. ano IX, n. 17, jan./jun., p. 07-14.

BRASIL. *Constituição Federal, CLT, Legislação Previdenciária*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.1000 p.

GALVÃO, Olímpio. Raízes profundas da questão fundiária no Brasil. In: *Revista Desenvolvimento Econômico*. Salvador: Universidade de Salvador, 2006. n.14.

Globalresearch.ca. Disponível em: <http://www.globalresearch.ca> Acesso em:

GRAZIANO, Nico. *Reforma agrária de qualidade.* São Paulo: *O Estado de São Paulo*, 17 abr. 2012.

JACOBSEN, Kjeld. Os Brics e o rompimento da unipolaridade. In: *Teoria e Debate*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, abr. 2012, n. 99.

PORTAL G1. Globo.com. Disponível em: <http://www.g1.globo.com> Acesso em:

Rebelion.org. Disponível em: <http://www.rebelion.org> Acesso em:

SAMPAIO, Antonio Celso. Ativista que defende separação do Rio Grande do Sul do País é preso. *O SUL*. Porto Alegre, 11 mai. 2013, n. 4274, p.14.

WAGNER, Carlos. A ocupação da Fazenda Anonni. *Zero Hora*. Porto Alegre, 30 out. 1985, n. 7351.

PUBLICAÇÕES

Abril S. A. Cultural e Industrial. *Dicionário de mitologia greco-romana*. São Paulo, 1973, 196p.

BACKES, Ana Luiza; ARAÚJO, José Cordeiro de. *Adão Pretto*. Edições Câmara Brasília, 2010. 309p. (Perfis Parlamentares, v. 60).

.

CALDART, Roseli Salete *et alii*. *Dicionário de educação do campo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio & Expressão Popular, 2012. 787p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. 1838p.

FÜRSTENAU, Vivian. A evolução agropecuária – A lavoura de grãos na década de 80: a busca da eficiência. In: *A economia gaúcha e os anos 80* – uma trajetória regional no contexto da crise brasileira – aspectos setoriais do desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1990. p.207-240, 520p. Tomo 2.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - *Paraná:* Quatro décadas de historia. Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria – INCRA – Curitiba (PR), 2011, 1.ed., 3000 exemplares, 179 p.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Relatório 1974.* Brasília, 60p.

MARQUES, Vicente P. M.; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. *O censo 2006 e a reforma agrária:* aspectos metodológicos e primeiros resultados. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Brasília, 2012, 108pp.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Programa Territórios da Cidadania.* Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, março de 2010. 20p.

______. *Guia de ações*. Brasília, mai. 2013. 164p.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/ CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. PDBR – Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. Brasília, 24 fev. 2010. 58p.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/ INCRA- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Brasil:* II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2005. 38p. Edição para o Fórum Social Mundial 2005.

Produção familiar, processos e conflitos agrários. Porto Alegre, UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; IFCH – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Cadernos de Sociologia, v.6, 1994. 229p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Cultura. *História ilustrada do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1998. 256 p.

.

______. Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Regionalização* - Proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana. Porto Alegre, 1972. 150p.

THÉRY, Hervé e*t alii.* Padrão de uso e ocupação do território e suas principais tendências de transformação. In: *Documentos temáticos elaborados como subsídios de proposta para a PNOT* – Política Nacional de Ordenamento Territorial. São Paulo: Ministério da Integração Nacional/ SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional; IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. 2006. 93p.

VEIGA, José Eli da *et al*. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: FIPE/IICA/MDA, 2001. p.8.

.

ANEXOS

ANEXO A - Lista dos municípios do Rio Grande do Sul em 2012 (Fonte: FEE DADOS / FEE/RS – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, Sítio em 17/4/2012)

Convenções acrescentadas pela pesquisa:

a) Em itálico: Municípios emancipados nas décadas de 80 e 90 do século XX.

b) Com asterisco (*): Municípios que apresentam em seu território assentamentos de reforma agrária ou ações símiles no escopo da pesquisa

DATA DE CRIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIOS	LEI DE CRIAÇÃO	DATA	MUNICíPIOS DE ORIGEM
Aceguá*	Lei nº. 10766	16/04/1996	Bagé
Água Santa	Lei nº . 8461	08/12/1987	Ciríaco ,Tapejara e Passo Fundo
Agudo	Lei nº . 3718	16/02/1959	Cachoeira do Sul e Sobradinho
Ajuricaba	Lei nº . 5085	08/11/1965	Ijuí
Alecrim	Lei nº . 4578	09/10/1963	Santo Cristo
Alegrete*	Decreto Regencial s/nº.	25/10/1831	Cachoeira do Sul
Alegria	Lei nº . 8502	31/12/1987	Três de Maio
Almirante Tamandaré do Sul	Lei nº. 10737	16/04/1996	Carazinho
Alpestre	Lei nº . 4688	26/12/1963	Iraí
Alto Alegre	Lei nº . 8428	02/12/1987	Espumoso
Alto Feliz	Lei nº . 9623	20/03/1992	Feliz
Alvorada	Lei nº . 5026	17/09/1965	Viamão
Amaral Ferrador	Lei nº . 8625	12/05/1988	Encruzilhada do Sul
Ametista do Sul	Lei nº . 9570	20/03/1992	Planalto, Iraí e Rodeio Bonito
André da Rocha	Lei nº . 8629	12/05/1988	Lagoa Vermelha
Anta Gorda	Lei nº . 4686	26/12/1963	Encantado
Antônio Prado	Decreto nº . 220	11/02/1899	Vacaria
*Arambaré**	Lei nº . 9603	20/03/1992	Camaquã e Tapes
Araricá	Lei nº . 10667	28/12/1995	Sapiranga e Nova Hartz
Aratiba	Lei nº . 2710	04/10/1955	Erechim
Arroio do Meio	Decreto nº . 5759	28/11/1934	Lajeado e Encantado
Arroio do Padre	Lei nº. 10738	16/04/1996	Pelotas
Arroio do Sal	Lei nº . 8573	22/04/1988	Torres
Arroio do Tigre	Lei nº . 4605 A	06/11/1963	Sobradinho
Arroio dos Ratos	Lei nº . 4902	28/12/1964	São Jerônimo
Arroio Grande*	Lei nº . 843	24/03/1873	Jaguarão
Arvorezinha	Lei nº . 3717	16/02/1959	Encantado e Soledade
Augusto Pestana	Lei nº . 5030	17/09/1965	Ijuí, Cruz Alta e Santo Ângelo
Áurea	Lei nº . 8419	24/11/1987	Gaurama
Bagé*	Lei nº . 65	05/06/1846	Piratini, Caçapava do Sul e Alegrete
Balneário Pinhal	Lei nº . 10670	28/12/1995	Cidreira
Barão	Lei nº . 8635	12/05/1988	Salvador do Sul, Carlos Barbosa e Bom Princípio
Barão de Cotegipe	Lei nº . 4737	01/06/1964	Erechim, Aratiba e São Valentim
Barão do Triunfo	Lei nº . 9571	20/03/1992	São Jerônimo
Barra do Guarita	Lei nº . 9572	20/03/1992	Tenente Portela

.

Barra do Quaraí	Lei nº . 10655	28/12/1995	Uruguaiana
Barra do Ribeiro	Lei nº . 3719	17/02/1959	Guaíba e Tapes
Barra do Rio Azul	Lei nº . 9605	20/03/1992	Aratiba
Barra Funda	Lei nº . 9538	20/03/1992	Sarandi
Barracão	Lei nº . 4732	30/05/1964	Lagoa Vermelha e São José do Ouro
Barros Cassal	Lei nº . 4598	05/11/1963	Soledade
Benjamin Constant do Sul	Lei nº . 10645	28/12/1995	São Valentim
Bento Gonçalves	Ato nº . 474	11/10/1890	Montenegro
Boa Vista das Missões	Lei nº . 9539	20/03/1992	Palmeira das Missões
Boa Vista do Buricá	Lei nº . 4624	02/12/1963	Três de Maio, Crissiumal e Humaitá
Boa Vista do Cadeado	Lei nº. 10739	16/04/1996	Cruz Alta, Ijuí e Augusto Pestana
*Boa Vista do Incra**	Lei nº. 10740	16/04/1996	Cruz Alta e Fortaleza dos Valos
Boa Vista do Sul	Lei nº . 10632	28/12/1995	Garibaldi e Barão
Bom Jesus	Decreto nº . 2000	16/07/1913	Vacaria
Bom Princípio	Lei nº . 7653	12/05/1982	São Sebastião do Caí e Montenegro
Bom Progresso	Lei nº . 9567	20/03/1992	Campo Novo, Três Passos e Humaitá
Bom Retiro do Sul	Lei nº . 3704	31/01/1959	Taquari
Boqueirão do Leão	Lei nº . 8458	08/12/1987	Lajeado, Venâncio Aires, Santa Cruz do Sul e Barros Cassal
Bossoroca*	Lei nº . 5058	12/10/1965	São Luiz Gonzaga
Bozano	Lei nº. 10741	16/04/1996	Ijuí
Braga*	Lei nº . 5154	15/12/1965	Campo Novo e Redentora
Brochier	Lei nº . 8556 Lei nº. 9866	11/04/1988 22/04/1993	Montenegro Foi suprimida a expressão "Maratá" do município Brochier do Maratá
Butiá*	Lei nº . 4574	09/10/1963	São Jerônimo
Caçapava do Sul	Decreto Regencial s/nº .	25/10/1831	Cachoeira do Sul, Piratini e Rio Pardo
Cacequi	Decreto-Lei nº . 715	28/12/1944	São Gabriel, São Vicente do Sul e Rosário do Sul
Cachoeira do Sul	Alvará de	26/04/1819	Rio Pardo
Cachoeirinha	Lei nº . 5090	09/11/1965	Gravataí
Cacique Doble	Lei nº . 4735	01/06/1964	Machadinho e São José do Ouro
Caibaté*	Lei nº . 5025	17/09/1965	São Luiz Gonzaga
Caiçara	Lei nº . 5067	19/10/1965	Frederico Westphalen
Camaquã*	Lei nº . 569	19/04/1864	Porto Alegre
Camargo	Lei nº . 8620	12/05/1988	Marau
Cambará do Sul	Lei nº . 4678	20/12/1963	São Francisco de Paula
Campestre da Serra	Lei nº . 9573	20/03/1992	Vacaria
Campina das Missões	Lei nº . 4580	09/10/1963	Santa Rosa e Giruá
Campinas do Sul	Lei nº . 3705	31/01/1959	Erechim
Campo Bom	Lei nº . 3707	31/01/1959	São Leopoldo e Novo Hamburgo
Campo Novo	Lei nº . 3706	31/01/1959	Três Passos e Tenente Portela
Campos Borges	Lei nº . 8563	13/04/1988	Espumoso
Candelária	Decreto nº . 3495	07/07/1925	Rio Pardo
Cândido Godói	Lei nº . 4581	09/10/1963	Santa Rosa e Giruá
*Candiota**	Lei nº . 9574	20/03/1992	Bagé e Pinheiro Machado
Canela	Decreto-Lei nº . 717	28/12/1944	Taquara
Canguçu*	Lei nº . 340	28/01/1857	Piratini
Canoas*	Decreto nº . 7839	27/06/1939	Gravataí e São Sebastião do Caí
Canudos do Vale	Lei nº. 10755	16/04/1996	Lajeado e Progresso
Capão Bonito do Sul	Lei nº. 10742	16/04/1996	Lagoa Vermelha
Capão da Canoa	Lei nº . 7638	12/04/1982	Osório
*Capão do Cipó**	Lei nº. 10743	16/04/1996	Santiago, São Miguel das Missões e Tupanciretã
*Capão do Leão**	Lei nº . 7647	03/05/1982	Pelotas
*Capela de Santana**	Lei nº . 8456	08/12/1987	Portão e Canoas

.

Capitão	Lei nº . 9561	20/03/1992	Arroio do Meio e Nova Bréscia
*Capivari do Sul**	Lei nº . 10634	28/12/1995	Palmares do Sul
Caraá	Lei nº . 10641	28/12/1995	Santo Antônio da Patrulha
Carazinho*	Decreto nº . 4709	24/01/1931	Passo Fundo
Carlos Barbosa	Lei nº . 3831	25/09/1959	Garibaldi, Montenegro e São Sebastião do Caí
Carlos Gomes	Lei nº . 9540	20/03/1992	Viadutos
Casca	Lei nº . 2525	15/12/1954	Guaporé
Caseiros	Lei nº . 8612	09/05/1988	Lagoa Vermelha, Ibiaçá, Ciríaco e Ibiraiaras
Catuípe	Lei nº . 4165	16/10/1961	Santo Ângelo e Ijuí
Caxias do Sul*	Lei nº . 257	20/06/1890	São Sebastião do Caí
Centenário	Lei nº . 9618	20/03/1992	Áurea
*Cerrito**	Lei nº . 10656	28/12/1995	Pedro Osório
Cerro Branco	Lei nº . 8628	12/05/1988	Cachoeira do Sul
Cerro Grande	Lei nº . 8564	13/04/1988	Palmeira das Missões
Cerro Grande do Sul	Lei nº . 8619	12/05/1988	Tapes
Cerro Largo	Lei nº . 2519	15/12/1954	São Luiz Gonzaga
Chapada	Lei nº . 3712	12/02/1959	Sarandi e Palmeira das MIssões
*Charqueadas**	Lei nº . 7645	28/04/1982	São Jerônimo
Charrua	Lei nº . 9617	20/03/1992	Tapejara e Getúlio Vargas
Chiapeta*	Lei nº . 5155	15/12/1965	Catuípe
Chuí	Lei nº . 10666	28/12/1995	Santa Vitória do Palmar
Chuvisca	Lei nº . 10637	28/12/1995	Camaquã
Cidreira	Lei nº . 8606	09/05/1988	Tramandaí
Ciríaco	Lei nº . 5195	28/12/1965	Passo Fundo
Colinas	Lei nº . 9562	20/03/1992	Estrela e Roca Sales
Colorado	Lei nº . 4318	03/07/1962	Carazinho, Tapera e Santa Bárbara do Sul
Condor	Lei nº . 5094	17/11/1965	Panambi e Palmeira das MIssões
Constantina	Lei nº . 3736	14/04/1959	Sarandi
Coqueiro Baixo	Lei nº. 10765	16/04/1996	Nova Bréscia e Relvado
*Coqueiros do Sul**	Lei nº . 9565	20/03/1992	Carazinho
Coronel Barros	Lei nº . 9575	20/03/1992	Ijuí e Augusto Pestana
Coronel Bicaco*	Lei nº . 4649	18/12/1963	Santo Augusto, Campo Novo e Palmeira das Missões
Coronel Pilar	Lei nº. 10744	16/04/1996	Garibaldi e Roca Sales
Cotiporã	Lei nº . 7652	12/05/1982	Veranópolis
Coxilha	Lei nº . 9558	20/03/1992	Passo Fundo e Sertão
Crissiumal	Lei nº . 2533	18/12/1954	Três Passos
Cristal	Lei nº . 8583	29/04/1988	Camaquã
Cristal do Sul	Lei nº . 10650	28/12/1995	Rodeio Bonito e Seberi
Cruz Alta*	Resolução do Presidente da Província em Conselho	11/03/1833	Rio Pardo
Cruzaltense	Lei nº. 10745	16/04/1996	Campinas do Sul
Cruzeiro do Sul	Lei nº . 4615	22/11/1963	Lajeado
David Canabarro*	Lei nº . 5196	28/12/1965	Passo Fundo
Derrubadas	Lei nº . 9576	20/03/1992	Tenente Portela
Dezesseis de Novembro	Lei nº . 8555	11/04/1988	São Luiz Gonzaga
Dilermando de Aguiar	Lei nº . 10633	28/12/1995	Santa Maria
Dois Irmãos	Lei nº . 3823	10/09/1959	São Leopoldo
Dois Irmãos das Missões	Lei nº . 9619	20/03/1992	Erval Seco
Dois Lajeados	Lei nº . 8435	08/12/1987	Guaporé
Dom Feliciano	Lei nº . 4635	09/12/1963	Encruzilhada do Sul, São Jerônimo e Camaquã
Dom Pedrito*	Lei nº . 815	30/10/1872	Bagé
Dom Pedro de Alcântara	Lei nº . 10647	28/12/1995	Torres

Dona Francisca	Lei nº . 4993	17/07/1965	Faxinal do Soturno
Doutor Maurício Cardoso	Lei nº . 8455	08/12/1987	Horizontina
Doutor Ricardo	Lei nº . 10639	28/12/1995	Encantado e Anta Gorda
*Eldorado do Sul**	Lei nº . 8649	08/06/1988	Guaíba
Encantado	Decreto nº . 2133	31/03/1915	Lajeado e Soledade
Encruzilhada do Sul*	Lei nº . 178	19/07/1849	Rio Pardo
Engenho Velho	Lei nº . 9606	20/03/1992	Constantina
Entre Rios do Sul	Lei nº . 8614	09/05/1988	São Valentim
Entre-Ijuís	Lei nº . 8558	13/04/1988	Santo Ângelo
Erebango	Lei nº . 8557	11/04/1988	Getúlio Vargas
Erechim	Decreto nº . 2342	30/04/1918	Passo Fundo
Ernestina*	Lei nº . 8554	11/04/1988	Passo Fundo
Erval Grande	Lei nº . 3715	16/02/1959	Erechim
Erval Seco*	Lei nº . 4673	20/12/1963	Seberi, Palmeira das Missões e Tenente Portela
Esmeralda*	Lei nº . 4616	27/11/1963	Vacaria
Esperança do Sul	Lei nº . 10638	28/12/1995	Três Passos
Espumoso	Lei nº . 2554	18/12/1954	Soledade
*Estação**	Lei nº . 8572	21/04/1988	Getúlio Vargas
Estância Velha	Lei nº . 3818	08/09/1959	São Leopoldo
Esteio	Lei nº . 2520	15/12/1954	São Leopoldo
Estrela	Lei nº . 1044	20/05/1876	Taquari
Estrela Velha	Lei nº . 10644	28/12/1995	Arroio do Tigre
Eugênio de Castro	Lei nº . 8582	29/04/1988	Santo Ângelo
Fagundes Varela	Lei nº . 8460	08/12/1987	Veranópolis
Farroupilha	Decreto nº . 5779	11/12/1934	Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Montenegro
Faxinal do Soturno*	Lei nº . 3711	12/02/1959	Cachoeira do Sul e Júlio de Castilhos
Faxinalzinho	Lei nº . 8624	12/05/1988	São Valentim
Fazenda Vilanova	Lei nº . 10642	28/12/1995	Bom Retiro do Sul
Feliz	Lei nº . 3726	17/02/1959	São Sebastião do Caí
Flores da Cunha	Decreto nº . 3320	17/05/1924	Caxias do Sul
Floriano Peixoto	Lei nº . 10636	28/12/1995	Getúlio Vargas
Fontoura Xavier	Lei nº . 4974	09/07/1965	Soledade
Formigueiro	Lei nº . 4575	09/10/1963	São Sepé
Forquetinha	Lei nº. 10756	16/04/1996	Lajeado
*Fortaleza dos Valos**	Lei nº . 7648	03/05/1982	Cruz Alta
Frederico Westphalen	Lei nº . 2523	15/12/1954	Palmeira das Missões e Iraí
Garibaldi	Decreto nº . 327	31/10/1900	Bento Gonçalves
*Garruchos**	Lei nº . 9609	20/03/1992	São Borja
Gaurama	Lei nº . 2530	15/12/1954	Erechim
General Câmara	Lei nº . 1285	04/05/1881	Taquari
Gentil	Lei nº . 9577	20/03/1992	Marau, Passo Fundo e Ciríaco
Getúlio Vargas	Decreto nº . 5788	18/12/1934	Erechim e Passo Fundo
Giruá*	Lei nº . 2601	28/01/1955	Santo Ângelo e Santa Rosa
Glorinha	Lei nº . 8590	04/05/1988	Gravataí
Gramado	Lei nº . 2522	15/12/1954	Taquara e São Sebastião do Caí
*Gramado dos Loureiros**	Lei nº . 9541	20/03/1992	Nonoai
Gramado Xavier	Lei nº . 9578	20/03/1992	Santa Cruz do Sul
Gravataí	Lei nº . 1247	11/06/1880	Porto Alegre
*Guabiju**	Lei nº . 8449	08/12/1987	Nova Prata
Guaíba*	Decreto nº . 3697	14/10/1926	Porto Alegre
Guaporé	Decreto nº . 664	11/12/1903	Passo Fundo e Lajeado
Guarani das Missões	Lei nº . 3699	31/01/1959	São Luiz Gonzaga, Santo Ângelo e Giruá

Harmonia	Lei nº . 8562	13/04/1988	Montenegro
Herval*	Lei nº . 1326	20/05/1881	Jaguarão
Herveiras	Lei nº . 10640	28/12/1995	Sinimbu
Horizontina	Lei nº . 2556	18/12/1954	Santa Rosa
*Hulha Negra**	Lei nº . 9579	20/03/1992	Bagé
Humaitá	Lei nº . 3727	18/02/1959	Crissiumal e Três Passos
Ibarama	Lei nº . 8485	15/12/1987	Sobradinho
Ibiaçá*	Lei nº . 5102	22/11/1965	Passo Fundo
Ibiraiaras*	Lei nº . 4976	09/07/1965	Lagoa Vermelha
Ibirapuitã	Lei nº . 8486	15/12/1987	Soledade
Ibirubá*	Lei nº . 2528	15/12/1954	Cruz Alta
Igrejinha	Lei nº . 4733	01/06/1964	Taquara
Ijuí*	Decreto nº . 1814	31/01/1912	Cruz Alta
Ilópolis	Lei nº . 4687	26/12/1963	Encantado
Imbé	Lei nº . 8600	09/05/1988	Tramandaí
Imigrante	Lei nº . 8605	09/05/1988	Estrela e Garibaldi
Independência	Lei nº . 5073	23/10/1965	Três de Maio
Inhacorá	Lei nº . 9568	20/03/1992	Chiapeta e Catuípe
Ipê	Lei nº . 8482	15/12/1987	Vacaria
Ipiranga do Sul	Lei nº . 8568	20/04/1988	Getúlio Vargas
Iraí	Decreto nº . 5368	01/07/1933	Palmeira das MIssões
Itaara	Lei nº . 10643	28/12/1995	Santa Maria
*Itacurubi**	Lei nº . 8613	09/05/1988	São Borja
Itapuca	Lei nº . 9580	20/03/1992	Arvorezinha
Itaqui	Lei nº . 419	06/12/1858	São Borja
Itati	Lei nº. 10746	16/04/1996	Terra de Areia
Itatiba do Sul	Lei nº . 4867	19/12/1964	Erechim
Ivorá	Lei nº . 8597	09/05/1988	Júlio de Castilhos
Ivoti	Lei nº . 4798	19/10/1964	Estância Velha e Dois Irmãos
Jaboticaba	Lei nº . 8426	30/11/1987	Palmeira das Missões
Jacuizinho	Lei nº. 10757	16/04/1996	Salto do Jacuí e Espumoso
Jacutinga	Lei nº . 4734	01/06/1964	Campinas do Sul e Erechim
Jaguarão*	Decreto Regencial s/nº	06/07/1832	Piratini
Jaguari*	Decreto nº . 2627	16/08/1920	General Vargas (extinto), Júlio de Castilhos, São Francisco de Assis e Santiago do Boqueirão
Jaquirana	Lei nº . 8457	08/12/1987	São Francisco de Paula
*Jarí**	Lei nº . 10653	28/12/1995	Tupanciretã
*Jóia**	Lei nº . 7656	12/05/1982	Tupanciretã e Santo Ângelo
Júlio de Castilhos*	Lei nº . 607	14/07/1891	São Martinho (extinto)
Lagoa Bonita do Sul	Lei nº. 10758	16/04/1996	Sobradinho
Lagoa dos Três Cantos	Lei nº . 9632	20/03/1992	Tapera e Não-Me-Toque
Lagoa Vermelha*	Lei nº . 1309	10/05/1881	Vacaria
Lagoão	Lei nº . 8569	20/04/1988	Soledade
Lajeado	Ato nº . 57	26/01/1891	Estrela
Lajeado do Bugre	Lei nº . 9551	20/03/1992	Palmeira das Missões, Cerro Grande e Jaboticaba
Lavras do Sul	Lei nº . 1364	09/05/1882	Caçapava do Sul e Bagé
Liberato Salzano	Lei nº . 4736	01/06/1964	Constantina e Nonoai
Lindolfo Collor	Lei nº . 9630	20/03/1992	Ivoti
Linha Nova	Lei nº . 9631	20/03/1992	Feliz
Maçambará	Lei nº . 10646	28/12/1995	Itaqui
Machadinho	Lei nº . 3716	16/02/1959	Lagoa vermelha
Mampituba	Lei nº . 10671	28/12/1995	Torres
*Manoel Viana**	Lei nº . 9542	20/03/1992	São Francisco de Assis e Alegrete

.

Maquiné	Lei nº . 9531	20/03/1992	Osório
Maratá	Lei nº . 9622	20/03/1992	Brochier do Maratá, Salvador do Sul e Montenegro
Marau	Lei nº . 2550	18/12/1954	Passo Fundo e Guaporé
Marcelino Ramos	Decreto-Lei nº . 718	28/12/1944	Erechim e Lagoa Vermelha
Mariana Pimentel	Lei nº . 9611	20/03/1992	Guaíba e Barra do Ribeiro
Mariano Moro	Lei nº . 4978	09/07/1965	Erechim
Marques de Souza	Lei nº . 10665	28/12/1995	Lajeado
Mata	Lei nº . 4836	02/12/1964	General Vargas (extinto)
Mato Castelhano	Lei nº . 9645	30/03/1992	Passo Fundo
Mato Leitão	Lei nº . 9607	20/03/1992	Venâncio Aires e Cruzeiro do Sul
Mato Queimado	Lei nº. 10747	16/04/1996	Caibaté
Maximiliano de Almeida	Lei nº . 4266	27/12/1961	Marcelino Ramos e Machadinho
Minas do Leão	Lei nº . 9582	20/03/1992	Butiá
Miraguaí	Lei nº . 5152	15/12/1965	Tenente Portela e Campo Novo
Montauri	Lei nº . 8607	09/05/1988	Serafina Corrêa e Guaporé
Monte Alegre dos Campos	Lei nº . 10664	28/12/1995	Vacaria
Monte Belo do Sul	Lei nº . 9564	20/03/1992	Bento Gonçalves
Montenegro*	Lei nº . 885	05/05/1873	Triunfo
Mormaço	Lei nº . 9616	20/03/1992	Soledade
Morrinhos do Sul	Lei nº . 9602	20/03/1992	Torres
Morro Redondo	Lei nº . 8633	12/05/1988	Pelotas
Morro Reuter	Lei nº . 9583	20/03/1992	Dois Irmãos
Mostardas*	Lei nº . 4691	26/12/1963	São José do Norte
Muçum	Lei nº . 3729	18/02/1959	Guaporé
Muitos Capões	Lei nº . 10651	28/12/1995	Vacaria, Lagoa Vermelha e Esmeralda
Muliterno	Lei nº . 9543	20/03/1992	Ciríaco, David Canabarro e Ibiraiaras
Não-Me-Toque*	Lei nº . 2555	18/12/1954	Carazinho
Nicolau Vergueiro	Lei nº . 9544	20/03/1992	Marau
Nonoai	Lei nº . 3695	30/01/1959	Sarandi e Iraí
Nova Alvorada	Lei nº . 8632	12/05/1988	Arvorezinha
Nova Araçá	Lei nº . 4884	22/12/1964	Nova Prata
Nova Bassano	Lei nº . 4730	23/05/1964	Nova Prata
Nova Boa Vista	Lei nº . 9608	20/03/1992	Sarandi e Chapada
Nova Bréscia	Lei nº . 4903	28/12/1964	Arroio do Meio e Encantado
Nova Candelária	Lei nº . 10635	28/12/1995	Boa Vista do Buricá
Nova Esperança do Sul	Lei nº . 8559	13/04/1988	Jaguari
Nova Hartz	Lei nº . 8429	02/12/1987	Sapiranga
Nova Pádua	Lei nº . 9560	20/03/1992	Flores da Cunha
Nova Palma	Lei nº . 3933	29/07/1960	Júlio de Castilhos
Nova Petrópolis	Lei nº . 2518	15/12/1954	São Sebastião do Caí e São Leopoldo
Nova Prata	Decreto nº . 3351	11/08/1924	Lagoa Vermelha
Nova Ramada	Lei nº . 10652	28/12/1995	Ajuricaba
Nova Roma do Sul	Lei nº . 8423	30/11/1987	Antônio Prado
*Nova Santa Rita**	Lei nº . 9585	20/03/1992	Canoas
Novo Barreiro	Lei nº . 9563	20/03/1992	Palmeira das Missões
Novo Cabrais	Lei nº . 10658	28/12/1995	Cachoeira do Sul
Novo Hamburgo	Decreto nº . 3818	05/04/1927	São Leopoldo
Novo Machado	Lei nº . 9555	20/03/1992	Tucunduva
Novo Tiradentes	Lei nº . 9628	20/03/1992	Rodeio Bonito
Novo Xingu	Lei nº. 10759	16/04/1996	Constantina
Osório	Lei nº . 401	16/12/1857	Santo Antônio da Patrulha
Paim Filho	Lei nº . 4213	05/12/1961	Machadinho e Sananduva

.

*Palmares do Sul**	Lei nº . 7654	12/05/1982	Osório, Tramandaí, Mostardas e Viamão
Palmeira das Missões*	Lei nº . 928	06/05/1874	Cruz Alta e Passo Fundo
Palmitinho	Lei nº . 5087	08/11/1965	Frederico Westphalen
Panambi	Lei nº . 2524	15/12/1954	Cruz Alta e Palmeira das Missões
Pantano Grande	Lei nº . 8488	15/12/1987	Rio Pardo
Paraí	Lei nº . 4977	09/07/1965	Nova Prata
Paraíso do Sul	Lei nº . 8622	12/05/1988	Cachoeira do Sul
Pareci Novo	Lei nº . 9620	20/03/1992	Montenegro
Parobé	Lei nº . 7646	01/05/1982	Taquara
Passa Sete	Lei nº .10668	28/12/1995	Sobradinho
Passo do Sobrado	Lei nº . 9545	20/03/1992	Rio Pardo
Passo Fundo*	Lei nº . 340	28/01/1857	Cruz Alta
Paulo Bento	Lei nº. 10762	16/04/1996	Erechim, Jacutinga, Ponte Preta e Barão de Cotegipe
Paverama	Lei nº . 8560	13/04/1988	Taquari
*Pedras Altas**	Lei nº. 10760	16/04/1996	Pinheiro Machado e Herval
Pedro Osório*	Lei nº . 3735	03/04/1959	Arroio Grande e Canguçu
Pejuçara	Lei nº . 5156	15/12/1965	Cruz Alta e Panambi
Pelotas	Decreto Imperial s/nº .	07/12/1830	Rio Grande
Picada Café	Lei nº . 9546	20/03/1992	Nova Petrópolis, Ivoti e Santa Maria do Herval
Pinhal	Lei nº . 8577	29/04/1988	Palmeira das Missões, Rodeio Bonito e Seberi
*Pinhal da Serra**	Lei nº. 10748	16/04/1996	Esmeralda
*Pinhal Grande**	Lei nº . 9600	20/03/1992	Júlio de Castilhos e Nova Palma
Pinheirinho do Vale	Lei nº . 9586	20/12/1992	Palmitinho
Pinheiro Machado*	Lei nº . 1132	02/05/1878	Piratini
*Pirapó**	Lei nº . 8425	30/11/1987	São Nicolau e São Luiz Gonzaga
Piratini*	Decreto Imperial s/nº .	15/12/1830	Rio Grande
Planalto	Lei nº . 4692	26/12/1963	Iraí e Nonoai
Poço das Antas	Lei nº . 8630	12/05/1988	Salvador do Sul
*Pontão**	Lei nº . 9604	20/03/1992	Passo Fundo, Sarandi, Ronda Alta e Carazinho
Ponte Preta	Lei nº . 9537	20/03/1992	Jacutinga e Barão de Cotegipe
Portão	Lei nº . 4579	09/10/1963	São Sebastião do Caí, Canoas e São Leopoldo
Porto Alegre*	Alvará de	23/08/1808	Um dos 4 municípios iniciais do RS
Porto Lucena	Lei nº . 2665	06/08/1955	Santa Rosa
Porto Mauá	Lei nº . 9587	20/03/1992	Tuparendi e Tucunduva
Porto Vera Cruz	Lei nº . 9588	20/03/1992	Porto Lucena, Alecrim e Santo Cristo
Porto Xavier	Lei nº . 5214	06/01/1966	Cerro Largo
Pouso Novo	Lei nº . 8581	29/04/1988	Arroio do Meio
Presidente Lucena	Lei nº . 9626	20/03/1992	Ivoti
Progresso	Lei nº . 8424	30/11/1987	Lajeado
Protásio Alves	Lei nº . 8580	29/04/1988	Nova Prata
Putinga	Lei nº . 4689	26/12/1963	Encantado
Quaraí	Lei nº . 972	08/04/1875	Alegrete
*Quatro Irmãos**	Lei nº. 10761	16/04/1996	Erechim e Jacutinga
*Quevedos**	Lei nº . 9589	20/03/1992	Júlio de Castilhos
Quinze de Novembro	Lei nº . 8454	08/12/1987	Ibirubá e Cruz Alta
Redentora*	Lei nº . 4726	21/01/1964	Campo Novo e Tenente Portela
Relvado	Lei nº . 8604	09/05/1988	Encantado
Restinga Seca	Lei nº . 3730	25/03/1959	Cachoeira do Sul
Rio dos Índios	Lei nº . 9547	20/03/1992	Nonoai
Rio Grande	Provisão de	07/10/1809	Um dos 4 municípios iniciais do RS
Rio Pardo	Provisão de	07/10/1809	Um dos 4 municípios iniciais do RS
Riozinho	Lei nº . 8603	09/05/1988	Rolante

.

Roca Sales	Lei nº . 2551	18/12/1954	Estrela
Rodeio Bonito	Lei nº . 4667	20/12/1963	Palmeira das Missões, Seberi e Iraí
Rolador	Lei nº. 10750	16/04/1996	São Luiz Gonzaga
Rolante	Lei nº . 2527	15/12/1954	Santo Antônio da Patrulha
Ronda Alta*	Lei nº . 4690	26/12/1963	Sarandi e Nonoai
Rondinha	Lei nº . 4832	02/12/1964	Sarandi e Constantina
Roque Gonzáles*	Lei nº . 5134	07/12/1965	Cerro Largo
Rosário do Sul*	Lei nº . 1020	19/04/1876	Alegrete e São Gabriel
Sagrada Família	Lei nº . 9548	20/03/1992	Palmeira das Missões
Saldanha Marinho	Lei nº . 8593	09/05/1988	Santa Bárbara do Sul e Colorado
*Salto do Jacuí**	Lei nº . 7657	12/05/1982	Espumoso, Arroio do Tigre e Cruz Alta
Salvador das Missões	Lei nº . 9549	20/03/1992	Cerro Largo
Salvador do Sul	Lei nº . 4577	09/10/1963	Montenegro
Sananduva*	Lei nº . 2521	15/12/1954	Lagoa Vermelha
Santa Bárbara do Sul*	Lei nº . 3703	21/01/1959	Cruz Alta, Ibirubá e Carazinho
Santa Cecília do Sul	Lei nº. 10763	16/04/1996	Tapejara, Água Santa, Caseiros e Ibiaçá
Santa Clara do Sul	Lei nº . 9621	20/03/1992	Lajeado
Santa Cruz do Sul	Lei nº . 1079	31/03/1877	Rio Pardo
Santa Margarida do Sul*	Lei nº. 10751	16/04/1996	São Gabriel
Santa Maria*	Lei nº . 400	16/12/1857	Cachoeira do Sul e Cruz Alta
Santa Maria do Herval	Lei nº . 8634	12/05/1988	Dois Irmãos
Santa Rosa	Decreto nº . 4823	01/07/1931	Santo Ângelo
Santa Tereza	Lei nº . 9627	20/03/1992	Bento Gonçalves, Roca Sales e Garibaldi
Santa Vitória do Palmar*	Lei nº . 808	30/10/1872	Rio Grande
Santana da Boa Vista	Lei nº . 5029	17/09/1965	Caçapava do Sul
Santana do Livramento*	Lei nº . 351	10/02/1857	Alegrete
Santiago	Lei nº . 1427	04/01/1884	São Borja e Itaqui
Santo Ângelo	Lei nº . 835	22/03/1873	Cruz Alta e São Borja
Santo Antônio da Patrulha	Provisão de	07/10/1809	Um dos 4 municípios iniciais do RS
Santo Antônio das Missões*	Lei nº . 5059	12/10/1965	São Borja
Santo Antônio do Palma	Lei nº . 9591	20/03/1992	Casca
Santo Antônio do Planalto	Lei nº . 9550	20/03/1992	Carazinho e Não-Me-Toque
Santo Augusto	Lei nº . 3721	17/02/1959	Três Passos
Santo Cristo	Lei nº . 2602	28/01/1955	Santa Rosa
Santo Expedito do Sul	Lei nº . 9590	20/03/1992	São José do Ouro e Cacique Doble
São Borja*	Resolução do Presidente da Província em Conselho	11/03/1833	Rio Pardo
São Domingos do Sul	Lei nº . 8436	08/12/1987	Casca
São Francisco de Assis*	Lei nº . 1427	04/01/1884	Itaqui e São Vicente do Sul
São Francisco de Paula*	Lei nº . 1152	21/05/1878	Taquara
São Gabriel*	Lei nº . 8	04/04/1846	Caçapava do Sul, Cachoeira do Sul e São Borja
São Jerônimo*	Lei nº . 457	03/12/1860	Triunfo
São João da Urtiga	Lei nº . 8448	08/02/1987	Paim Filho
São João do Polêsine	Lei nº . 9601	20/03/1992	Faxinal do Soturno
São Jorge	Lei nº . 8427	30/11/1987	Nova Prata
São José das Missões	Lei nº . 9552	20/03/1992	Palmeira das Missões
São José do Herval	Lei nº . 8595	09/05/1988	Fontoura Xavier
São José do Hortêncio	Lei nº . 8576	29/04/1988	São Sebastião do Caí
São José do Inhacorá	Lei nº . 9592	20/03/1992	Três de Maio
São José do Norte	Decreto Regencial s/ nº .	25/10/1831	Rio Grande
São José do Ouro*	Lei nº . 3822	10/08/1959	Lagoa Vermelha
São José do Sul	Lei nº. 10752	16/04/1996	Salvador do Sul, Montenegro e Maratá
São José dos Ausentes	Lei nº . 9559	20/03/1992	Bom Jesus

.

São Leopoldo	Lei nº . 4	01/04/1846	Porto Alegre
São Lourenço do Sul	Lei nº . 1449	26/04/1884	Pelotas
São Luiz Gonzaga*	Lei nº . 1238	03/06/1880	Santo Ângelo e São Borja
São Marcos	Lei nº . 4576	09/10/1963	Caxias do Sul
São Martinho	Lei nº . 4618	27/11/1963	Santo Augusto, Três de Maio, Humaitá e Campo Novo
São Martinho da Serra	Lei nº . 9593	20/03/1992	Santa Maria
São Miguel das Missões	Lei nº . 8584	29/04/1988	Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga
São Nicolau*	Lei nº . 5104	23/11/1965	São Luiz Gonzaga
São Paulo das Missões	Lei nº . 5205	30/12/1965	Cerro Largo
São Pedro da Serra	Lei nº . 9613	20/03/1992	Salvador do Sul
São Pedro das Missões	Lei nº. 10753	16/04/1996	Palmeira das Missões
São Pedro do Butiá	Lei nº . 9553	20/03/1992	Cerro Largo
São Pedro do Sul	Decreto-Lei nº . 3624	22/03/1926	Santa Maria
São Sebastião do Caí	Lei nº . 995	01/05/1875	São Leopoldo
São Sepé	Lei nº . 1209	29/04/1876	Caçapava do Sul e Cachoeira do Sul
São Valentim	Lei nº . 3724	17/02/1959	Erechim
São Valentim do Sul	Lei nº . 9554	20/03/1992	Dois Lajeados
São Valério do Sul	Lei nº . 9624	20/03/1992	Santo Augusto
São Vendelino	Lei nº . 8579	29/04/1988	Bom Princípio
São Vicente do Sul	Lei nº . 1032	29/04/1876	Alterada pela Lei nº . 5930 de 31/12/1969 - Itaqui e São Gabriel
Sapiranga	Lei nº . 2529	15/12/1954	São Leopoldo e Taquara
Sapucaia do Sul	Lei nº . 4203	14/11/1961	São Leopoldo
Sarandi*	Decreto nº . 7840	27/06/1939	Passo Fundo
Seberi	Lei nº . 3696	30/01/1959	Palmeira das Missões
Sede Nova	Lei nº . 8601	09/05/1988	Humaitá
Segredo	Lei nº . 8591	05/05/1988	Sobradinho
Selbach	Lei nº . 5036	22/09/1965	Tapera
Senador Salgado Filho	Lei nº . 10662	28/12/1995	Giruá
*Sentinela do Sul**	Lei nº . 9584	20/03/1992	Tapes e Cerro Grande do Sul
Serafina Corrêa	Lei nº . 3932	22/07/1960	Guaporé e Casca
Sério	Lei nº . 9594	20/03/1992	Lajeado
Sertão*	Lei nº . 4597	05/11/1963	Passo Fundo
Sertão Santana	Lei nº . 9595	20/03/1992	Guaíba, São Jerônimo e Tapes
Sete de Setembro	Lei nº . 10659	28/12/1995	Guarani das Missões e Giruá
Severiano de Almeida	Lei nº . 4685	26/12/1963	Erechim, Viadutos e Marcelino Ramos
Silveira Martins	Lei nº . 8481	11/12/1987	Santa Maria
Sinimbu	Lei nº . 9614	20/03/1992	Santa Cruz do Sul
Sobradinho	Decreto nº . 3924	03/12/1927	Soledade
Soledade	Lei nº . 962	29/03/1875	Passo Fundo
Tabaí	Lei nº . 10660	28/12/1995	Taquari
Tapejara	Lei nº . 2667	09/08/1955	Passo Fundo e Getúlio Vargas
Tapera	Lei nº . 2552	18/12/1954	Carazinho
Tapes*	Lei nº . 402	16/12/1857	Porto Alegre
Taquara	Lei nº . 1568	17/04/1886	Santa Cristina do Pinhal (extinto)
Taquari*	Lei nº . 160	04/07/1849	Triunfo
Taquaruçu do Sul	Lei nº . 8599	09/05/1988	Frederico Westphalen
Tavares	Lei nº . 7655	12/05/1982	Mostardas
Tenente Portela	Lei nº . 2673	18/08/1955	Três Passos
Terra de Areia	Lei nº . 8561	13/04/1988	Osório
Teutônia	Lei nº . 7542	05/10/1981	Estrela
Tio Hugo	Lei nº. 10764	16/04/1996	Victor Graeff, Ernestina e Ibirapuitã

.

Tiradentes do Sul	Lei nº . 9625	20/03/1992	Três Passos
Toropi	Lei nº . 10669	28/12/1995	São Pedro do Sul
Torres	Lei nº . 1152	21/05/1878	Osório
Tramandaí	Lei nº . 5037	24/09/1965	Osório
Travesseiro	Lei nº . 9596	20/03/1992	Arroio do Meio e Nova Bréscia
Três Arroios	Lei nº . 8422	30/11/1987	Erechim, Gaurama, Severiano de Almeida e Mariano Moro
Três Cachoeiras	Lei nº . 8578	29/04/1988	Torres
Três Coroas	Lei nº . 3741	12/05/1959	Taquara
Três de Maio	Lei nº . 2526	15/12/1954	Santa Rosa, Santo Ângelo e Três Passos
Três Forquilhas	Lei nº . 9597	20/03/1992	Torres
Três Palmeiras	Lei nº . 8631	12/05/1988	Ronda Alta
Três Passos	Decreto-Lei nº . 716	28/12/1944	Palmeira das Missões
*Trindade do Sul**	Lei nº . 8487	15/12/1987	Nonoai e Liberato Salzano
Triunfo	Decreto Regencial s/nº .	25/10/1831	Porto Alegre e Rio Pardo
Tucunduva	Lei nº . 3821	10/09/1959	Santa Rosa e Horizontina
Tunas	Lei nº . 8447	08/12/1987	Soledade
Tupanci do Sul	Lei nº . 9629	20/03/1992	São José do Ouro
Tupanciretã*	Decreto nº . 4200	21/12/1928	Júlio de Castilhos, Cruz Alta e Santo Ângelo
Tupandi	Lei nº . 8602	09/05/1988	Bom Princípio
Tuparendi	Lei nº . 3820	10/09/1959	Santa Rosa
Turuçu	Lei nº . 10649	28/12/1995	Pelotas e São Lourenço do Sul
Ubiretama	Lei nº . 10654	28/12/1995	Giruá e Campina das Missões
União da Serra	Lei nº . 9598	20/03/1992	Guaporé
Unistalda	Lei nº .10648	28/12/1995	Santiago
Uruguaiana*	Lei nº . 58	29/05/1846	Alegrete
Vacaria*	Lei nº . 185	22/10/1850	Santo Antônio da Patrulha
Vale do Sol	Lei nº . 9599	02/03/1992	Santa Cruz do Sul e Candelária
Vale Real	Lei nº . 9615	20/03/1992	Feliz
Vale Verde	Lei nº . 10657	28/12/1995	General Câmara
Vanini	Lei nº . 8459	08/12/1987	Casca e David Canabarro
Venâncio Aires	Lei nº . 371	30/04/1891	General Câmara
Vera Cruz	Lei nº . 3697	30/01/1959	Santa Cruz do Sul
Veranópolis	Decreto nº . 124-B	15/01/1898	Lagoa Vermelha
Vespasiano Correa	Lei nº . 10663	28/12/1995	Muçum
Viadutos*	Lei nº . 3728	18/02/1959	Marcelino Ramos e Gaurama
Viamão*	Lei nº . 1247	11/06/1880	Porto Alegre
Vicente Dutra	Lei nº . 5032	17/09/1965	Frederico Westphalen
Victor Graeff	Lei nº . 5072	23/10/1965	Não-Me-Toque e Passo Fundo
Vila Flores	Lei nº . 8627	12/05/1988	Veranópolis
Vila Lângaro	Lei nº . 10661	28/12/1995	Tapejara
Vila Maria	Lei nº . 8598	09/05/1988	Marau e Casca
Vila Nova do Sul	Lei nº . 9610	20/03/1992	São Sepé e São Gabriel
Vista Alegre	Lei nº . 8596	09/05/1988	Frederico Westphalen
Vista Alegre do Prata	Lei nº . 8611	09/05/1988	Nova Prata
Vsta Gaúcha	Lei nº . 8608	09/05/1988	Tenente Portela
Vitória das Missões	Lei nº . 9569	20/03/1992	Santo Ângelo
Westfalia	Lei nº. 10754	16/04/1996	Teutônia e Imigrante
Xangri-lá	Lei nº . 9612	20/03/1992	Capão da Canoa

.

ANEXO B - Assentamentos de Reforma Agrária no Rio Grande do Sul em 2012

	PA 24 DE NOVEMBRO
BOA VISTA DO INCRA	PA 28 DE ABRIL
SAO LUIZ GONZAGA	PA 28 DE MAIO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA 31 DE MARÇO
SAO MIGUEL DAS MISSOES	PA ALECRIM
PINHEIRO MACHADO	PA ALEGRIAS
JULIO DE CASTILHOS	PA ALVORADA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA APOLO
ELDORADO DO SUL	PA APOLÔNIO DE CARVALHO
CANGUCU	PA ARROIO DAS PEDRAS
HERVAL	PA BAMBURRAL
HULHA NEGRA	PA BANHADO GRANDE
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA BANHADO GRANDE II
TUPANCIRETA	PA BANRISUL I/ESTRELA QUE BRILHA
TUPANCIRETA	PA BANRISUL II
JOIA	PA BARROCA
JARI	PA BELA VISTA
CAMAQUA	PA BOA VISTA
PASSO FUNDO	PA BOM RECREIO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA BOM SERA
PIRATINI	PA CACHOEIRA
SAO NICOLAU	PA CAMBAÍ
SAO BORJA	PA CAMBUCHIM
PINHEIRO MACHADO	PA CAMPO BONITO
SAO LUIZ GONZAGA	PA CAMPOS DO PONTÃO
PEDRAS ALTAS	PA CANDIOTA
SANTA BARBARA DO SUL	PA CANTA GALO
ARAMBARE	PA CAPÃO DO LEÃO
NOVA SANTA RITA	PA CAPELA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA CAPIVARA
HULHA NEGRA	PA CAPIVARA II/CONQUISTA DA CAPIVARA
ARAMBARE	PA CATURRITA
JOIA	PA CERES
CERRITO	PA CERRITO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA CERRO DO MUNHOZ
JARI	PA CHÁCARA DOS MIÚDOS
ARROIO GRANDE	PA CHASQUEIRO/SANTA ROSA
ITACURUBI	PA CONQUISTA DA LUTA
SAO GABRIEL	PA CONQUISTA DO CAIBOATÉ
CAPAO DO LEAO	PA CONSTRUTORES DA PALMA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA COQUEIRO
BOA VISTA DO INCRA	PA CORTICEIRA
SAO GABRIEL	PA CRISTO REI
CANGUCU	PA DA COSTA / MÃE TERRA
ENCRUZILHADA DO SUL	PA DA QUINTA
HULHA NEGRA	PA DAS PALMEIRAS
CANDIOTA	PA DOS CERROS/CONQUISTA DOS CERROS
PONTAO	PA ENCRUZILHADA NATALINO 1 / Passo Real
SARANDI	PA ENCRUZILHADA NATALINO 2 / Holandês
PONTAO	PA ENCRUZILHADA NATALINO 3 / Rio Bonito
SARANDI	PA ENCRUZILHADA NATALINO 4
CANDIOTA	PA ESTÂNCIA DO FUNDO

.

HULHA NEGRA	PA ESTÂNCIA VELHA I
HULHA NEGRA	PA ESTÂNCIA VELHA II/BELA VISTA
CANDIOTA	PA ESTANCINHA
ARROIO GRANDE	PA ESTIVA
BOSSOROCA	PA EVERTON PEREIRA
ENCRUZILHADA DO SUL	PA FARROUPILHA
PINHAL GRANDE	PA FAZENDA DO SOBRADO
CAPAO DO CIPO	PA FAZENDA INHACAPETUM
SAO MIGUEL DAS MISSOES	PA FAZENDA SANTA HELENA
ARAMBARE	PA FAZENDA SANTA MARTA
CANDIOTA	PA FAZENDA SÃO FRANCISCO
ELDORADO DO SUL	PA FAZENDA SÃO PEDRO
CRUZ ALTA	PA FAZENDA SEIVAL
PIRATINI	PA FERRARIA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA FIDEL CASTRO
PINHEIRO MACHADO	PA FIGUEIRA
PIRATINI	PA FLORESTA/LAGOA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA FRUTINHAS
GIRUA	PA GIRUÁ I
GIRUA	PA GIRUÁ II
GIRUA	PA GIRUÁ III
PEDRAS ALTAS	PA GLÓRIA
SAO GABRIEL	PA GUAJUVIRAS
CANGUCU	PA GUAJUVIRAS II/NOVO AMANHECER
ENCRUZILHADA DO SUL	PA GUARÁ
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA HERDEIROS DE OZIEL
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA IBICUÍ
URUGUAIANA	PA IMBAÁ
TUPANCIRETA	PA INVERNADA
TUPANCIRETA	PA INVERNADA DAS MULAS / NOVA ALIANÇA
PIRATINI	PA ITAÇOCE
SAO GABRIEL	PA ITAGUAÇU
NOVA SANTA RITA	PA ITAPUÍ/MERIDIONAL
ACEGUA	PA JAGUARÃO
CANDIOTA	PA JAGUARÃO GRANDE/SETE POVOS
CANDIOTA	PA JAGUARÃO/COMPANHEIROS DE JOÃO ANTÔNIO
SAO FRANCISCO DE ASSIS	PA JAGUARI GRANDE
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA JUPIRA / SÃO LEOPOLDO
PEDRAS ALTAS	PA LAGO AZUL
TAPES	PA LAGOA DO JUNCO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA LEONEL BRIZOLA
NAO-ME-TOQUE	PA LIBERTAÇÃO CAMPONESA
SAO GABRIEL	PA MADRE TERRA
CANDIOTA	PA MADRUGADA
HULHA NEGRA	PA MEIA ÁGUA / UNIDOS VENCEREMOS II
PEDRO OSORIO	PA NHANDU
BOSSOROCA	PA NOEL GUARANI
CAIBATE	PA NOSSA SENHORA APARECIDA
PIRATINI	PA NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS
TUPANCIRETA	PA NOSSA SENHORA DE FÁTIMA
HERVAL	PA NOVA HERVAL
ALEGRETE	PA NOVO ALEGRETE
SANTA MARGARIDA DO SUL	PA NOVO HORIZONTE II
SAO GABRIEL	PA NOVO RUMO
SALTO DO JACUI	PA ORIENTAL
ENCRUZILHADA DO SUL	PA PADRE REUS
SAO LUIZ GONZAGA	PA PALMA

.

CANGUCU	PA PALMEIRA/PERSEVERANTES NA LUTA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA PAMPEIRO
SAO LUIZ GONZAGA	PA PANORAMA
CANDIOTA	PA PARAÍSO/CONQUISTA DO PARAÍSO
PIRATINI	PA PASSO DA CRUZ
PIRATINI	PA PASSO DORNELES
PINHEIRO MACHADO	PA PINHEIRO MACHADO
PIRATINI	PA PIRATINI
CANDIOTA	PA PITANGUEIRA II
CANGUCU	PA PITANGUEIRAS
FAXINAL DO SOTURNO	PA POSTO AGROPECUÁRIO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA POSTO NOVO
ARROIO GRANDE	PA POTREIRO DA TORRE
BOSSOROCA	PA PRIMAVERA
HERVAL	PA QUERÊNCIA
CANGUCU	PA QUIKUIO
JULIO DE CASTILHOS	PA RAMADA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA RECANTO
PEDRAS ALTAS	PA REGINA
CAPIVARI DO SUL	PA RENASCER II
JOIA	PA RONDINHA
PIRATINI	PA RUBIRA/CONQUISTA DA LUTA
CANGUCU	PA SALSO
HERVAL	PA SANTA ALICE
ENCRUZILHADA DO SUL	PA SANTA BÁRBARA
CANDIOTA	PA SANTA FÉ
PINHEIRO MACHADO	PA SANTA INÁCIA
PEDRAS ALTAS	PA SANTA INÊS
JULIO DE CASTILHOS	PA SANTA JÚLIA
ACEGUA	PA SANTA LUCIANA
MANOEL VIANA	PA SANTA MARIA
MANOEL VIANA	PA SANTA MERCEDES/GLEBA B
CAPAO DO CIPO	PA SANTA RITA
HERVAL	PA SANTA RITA DE CÁSSIA
NOVA SANTA RITA	PA SANTA RITA DE CÁSSIA II
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA SANTA RITA II
HERVAL	PA SANTA RITA III
TUPANCIRETA	PA SANTA ROSA
JOIA	PA SANTA TECLA
ARROIO GRANDE	PA SANTANA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA SANTO ANGELO
PIRATINI	PA SANTO ANTONIO
CANDIOTA	PA SANTO ANTÔNIO II/CONQUISTA DO POVO DE TUPÃ
BOA VISTA DO INCRA	PA SANTO IZIDRO
BOA VISTA DO INCRA	PA SANTO IZIDRO II
SANTO ANTONIO DAS MISSOES	PA SÃO BRAZ
TUPANCIRETA	PA SÃO DOMINGOS / NOVA ESPERANÇA
TUPANCIRETA	PA SÃO FRANCISCO II
BOSSOROCA	PA SÃO JOÃO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA SÃO JOÃO II
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA SÃO JOAQUIM
PINHEIRO MACHADO	PA SÃO MANOEL
SAO BORJA	PA SÃO MARCOS
CANDIOTA	PA SÃO PEDRO II
SAO LUIZ GONZAGA	PA SÃO SEBASTIÃO
HERVAL	PA SÃO VIRGÍLIO
IBIACA	PA SEGUIDORES DE NATALINO

.

CAPAO DO CIPO	PA SEPÉ TIARAJÚ
SANTANA DO LIVRAMENTO	PA SEPÉ TIARAJÚ III
JOIA	PA SIMON BOLIVAR
NOVA SANTA RITA	PA SINO
HULHA NEGRA	PA TAPETE VERDE/CAMPESINOS
JOIA	PA TARUMÃ I / 25 DE NOVEMBRO
SARANDI	PA TARUMÃ II/11 DE MAIO
SARANDI	PA TARUMÃ III
HERVAL	PA TERRA DO SOL
SANANDUVA	PA TRÊS PINHEIROS/SEDE
TRINDADE DO SUL	PA TRINDADE
PIRATINI	PA UMBÚ
CANGUCU	PA UNIÃO
SAO GABRIEL	PA UNIÃO PELA TERRA
ALEGRETE	PA UNIDOS PELA TERRA
TUPANCIRETA	PA VÁRZEA / NOVA VÁRZEA
VIAMAO	PA VIAMÃO
PINHEIRO MACHADO	PA VIEIRINA
HERVAL	PA VISTA ALEGRE
SAO LUIZ GONZAGA	PA XIMBOCU
SAO GABRIEL	PA ZAMBEZE
BAGE	PAM 21 DE JULHO
BAGE	PAM SEIS DE MARÇO
SANTO AUGUSTO	PE 19 DE ABRIL
RONDA ALTA	PE 1º DE MAIO
CANDIOTA	PE 22 DE DEZEMBRO
ERNESTINA	PE 25 DE JULHO
CAPAO BONITO DO SUL	PE 25 DE NOVEMBRO
HULHA NEGRA	PE ABRINDO FRONTEIRAS
ALEGRETE	PE ACAUE
ACEGUA	PE ACEGUÁ
DOM PEDRITO	PE ALTO ALEGRE
CAXIAS DO SUL	PE ALTO DA SERRA
PALMEIRA DAS MISSOES	PE ANTONIO JOCELI CORREIA
SANTA VITORIA DO PALMAR	PE ATLA
ELDORADO DO SUL	PE BELO MONTE
HULHA NEGRA	PE BOA AMIZADE
CANGUCU	PE BOA FE
CANDIOTA	PE BOA VISTA DO BUTIÁ
PALMEIRA DAS MISSOES	PE BOM RETIRO
RONDA ALTA	PE BRILHANTE
SALTO DO JACUI	PE CAPAO BONITO
SANTA MARIA	PE CARLOS MARIGUELA
RONDINHA	PE CEMAPA I
RONDA ALTA	PE CEMAPA II
HERVAL	PE CERRO AZUL
HULHA NEGRA	PE CHÊ GUEVARA
ELDORADO DO SUL	PE COLÔNIA NONOAIENSE
CANGUCU	PE COLÔNIA SAO PEDRO
TUPANCIRETA	PE CONCEIÇÃO
TUPANCIRETA	PE CONQUISTA DA ESPERANÇA
HULHA NEGRA	PE CONQUISTA DA FRONTEIRA
ACEGUA	PE CONQUISTA DA VITÓRIA
IJUI	PE CONQUISTA DAS MISSÕES
HULHA NEGRA	PE CONQUISTA DO ARVOREDO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE CONQUISTA DO CERRO DA LIBERDADE
HULHA NEGRA	PE CONQUISTA DO FUTURO
PIRATINI	PE CONQUISTA DO IMIGRANTE

.

SAO LUIZ GONZAGA	PE COQUEIROS
SAO BORJA	PE CRISTO REDENTOR
CHIAPETA	PE CRISTO REI
GUAIBA	PE DEZENOVE DE SETEMBRO
QUATRO IRMÃOS	PE DEZOITO DE OUTUBRO
CANGUCU	PE DOZE DE JULHO
CARAZINHO	PE ENGENHO NOVO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE ESPERANÇA DA FRONTEIRA
CANDIOTA	PE ESTÂNCIA CAMBOATÁ
HULHA NEGRA	PE ESTÂNCIA SAMUEL
SARANDI	PE FAZENDA CASCATA
SAO BORJA	PE FAZENDA CASSACAN
PIRATINI	PE FORTALEZA/RUBIRA II
IJUI	PE GRANJA FRIZZON
CANGUCU	PE HERDEIROS DA LUTA
CAPAO DO CIPO	PE INHACAPETUM
ELDORADO DO SUL	PE INTEGRAÇAO GAUCHA
IBIRAIARAS	PE JABUTICABAL
SAO JERONIMO	PE JANIO GUEDES SILVEIRA
SALTO DO JACUI	PE LUZ DO AMANHECER
RONDA ALTA	PE MACALI I
RONDA ALTA	PE MACALI II
HULHA NEGRA	PE MISSÕES DO ALTO URUGUAI
HULHA NEGRA	PE NASCE UMA ESPERANÇA
CANDIOTA	PE NOSSA SENHORA APARECIDA I
TUPANCIRETA	PE NOSSA SENHORA APARECIDA II
BRAGA	PE NOSSA SENHORA APARECIDA III
TUPANCIRETA	PE NOVA AMÉRICA
VACARIA	PE NOVA BATALHA
CANGUCU	PE NOVA CONQUISTA
TUPANCIRETA	PE NOVA CONQUISTA MÃE DE DEUS
PINHAL DA SERRA	PE NOVA ESMERALDA
CANGUCU	PE NOVA ESPERANÇA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE NOVA ESPERANÇA
VACARIA	PE NOVA ESTRELA
HULHA NEGRA	PE NOVA GERAÇÃO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE NOVA MADUREIRA
HULHA NEGRA	PE NOVA QUERÊNCIA
JULIO DE CASTILHOS	PE NOVA RAMADA II
RONDA ALTA	PE NOVA RONDA ALTA
PIRATINI	PE NOVA SOCIEDADE I
CANGUCU	PE NOVA SOCIEDADE II
TUPANCIRETA	PE NOVA TUPÃ
HULHA NEGRA	PE NOVA UNIÃO I
HULHA NEGRA	PE NOVA UNIÃO II
CANDIOTA	PE NOVA VITÓRIA
JOIA	PE NOVO AMANHECER
GRAMADO DOS LOUREIROS	PE NOVO GRAMADO
GUABIJU	PE NOVO GUABIJÚ
CHIAPETA	PE NOVO HORIZONTE
SAO MIGUEL DAS MISSOES	PE NOVO SÃO MIGUEL
CANDIOTA	PE OS PIONEIROS
ELDORADO DO SUL	PE PADRE JOSIMO
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE PARAISO II
PIRATINI	PE PASSO DO MOINHO
TUPANCIRETA	PE PÔR DO SOL
PALMEIRA DAS MISSOES	PE POTREIRO BONITO
ROSARIO DO SUL	PE POTREIRO GRANDE

.

RONDA ALTA	PE QUINZE DE NOVEMBRO
SENTINELA DO SUL	PE RECANTO DA NATUREZA
REDENTORA	PE REDENÇÃO
CANGUCU	PE RENASCER
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE RINCÃO DA QUERÊNCIA
SALTO DO JACUI	PE RINCAO DO IVAÍ
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE ROSELI NUNES
HULHA NEGRA	PE SANTA ELMIRA
CANDIOTA	PE SANTA LÚCIA
DAVID CANABARRO	PE SANTA RITA
BUTIA	PE SANTA TEREZA
CARAZINHO	PE SANTA TEREZINHA
HULHA NEGRA	PE SANTO ANTÔNIO
ERVAL SECO	PE SANTO ISIDORO
JAGUARI	PE SANTOS REIS
GARRUCHOS	PE SÃO DOMINGOS
ACEGUA	PE SÃO JOSÉ
CANDIOTA	PE SÃO JOSÉ
CAPELA DE SANTANA	PE SÃO JOSÉ II
CANDIOTA	PE SÃO MIGUEL
CORONEL BICACO	PE SÃO SEBASTIÃO
QUEVEDOS	PE SÃO SEBASTIÃO
CANDIOTA	PE SÃO SEBASTIÃO DOS MARMELEIROS
CANDIOTA	PE SEIS DAS ACÁCIAS
SAO LUIZ GONZAGA	PE SEPÉ TIARAJÚ
SALTO DO JACUI	PE TAQUARIANOS
TAQUARI	PE TEMPO NOVO
PALMEIRA DAS MISSOES	PE TERRA NOVA
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE TORRÃO
RONDA ALTA	PE TRÊS DE OUTUBRO
CHARQUEADAS	PE TRINTA DE MAIO
JOIA	PE TRINTA E UM DE MAIO
TUPANCIRETA	PE TUPÃ II
SANTANA DO LIVRAMENTO	PE UNIÃO RODEIENSE
HULHA NEGRA	PE UNIDOS VENCEREMOS
DOM PEDRITO	PE UPACARAÍ
ENCRUZILHADA DO SUL	PE VASSOURAL
MONTENEGRO	PE VINTE E DOIS DE NOVEMBRO
DOM PEDRITO	PE VISTA NOVA
CANDIOTA	PE VITÓRIA 2000
CANDIOTA	PE VITÓRIA SÃO JOÃO
PALMARES DO SUL	PE ZUMBI DOS PALMARES
CAXIAS DO SUL	PE ZUMBI DOS PALMARES II
PONTAO	PIC SARANDI - GLEBA 2
LAGOA VERMELHA	PRB 25 DE JULHO
ESMERALDA	PRB ESMERALDA I
ESMERALDA	PRB ESMERALDA II
CHIAPETA	PRB NOVA CONQUISTA DE CHIAPETA
CATUIPE	PRB NOVA ESPERANCA
BARRACAO	PRB PRIMEIRA CONQUISTA
ESMERALDA	PRB SÃO SEBASTIÃO
SAO JOSE DO OURO	PRB TERRA NOVA

Fonte: SIPRA/INCRA

.

ANEXO C - Lista dos formatos administrativos atuais de assentamentos de Reforma Agrária reconhecidos pelo INCRA

Tipo Sigla no INCRA

1.Assentamento federal - PA
2 Assentamento agroextrativista federal - PAE
3. Assentamento estadual - PE
4.Assentamento municipal - PAM
5.Programa Cédula da Terra - PCT
6.Assentamento estadual sem convênio - PE
7.Assentamento Casulo - PCA
8.Colonização - PAP
9.Assentamento Dirigido - PAD
10. Assentamento Rápido - PAR
11.Especial de Assentamento - PEA
12.Colonização Oficial - PC
13. Especial de Colonização - PEC
14. Integrado de Colonização - PIC
15. Assentamento Conjunto - PAC
16. Área de Regularização Fundiária - PF
17. Assentamento Quilombola - PAQ
18. Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS
19. Reserva Extrativista - RESEX
20. Território Remanescente de Quilombos - TRQ
21. Assentamento Florestal - PAF
22. Floresta Nacional - FLONA
23. Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS
24. Reassentamento de Barragem - PRB
25. Reconhecimento de Assentamento Fundo de Pasto - PFP
26. Terra Indígena - TI
27. Reconhecimento de Projeto Público de Irrigação - PPI
28. Assentamento Agroindustrial - PAG
29. Floresta Estadual - FLOE

Fonte: Portal do INCRA <http://www.incra.gov.br/beneficiários> da reforma agrária, em 29 de maio de 2013, às 14 horas e 45 minutos.

.

ANEXO D - Cartas de Cessão relativas às entrevistas com servidores do INCRA

Modelo baseado em MEIHY, José Carlos Sebe e RIBEIRO, Suzana L. Salgado. Guia prático de história oral, p. 152.

(Local, data)

Destinatário,

Eu, (nome, estado civil, documento de identidade) declaro para os devidos fins que cedo os direitos de minha entrevista, transcrita e autorizada para leitura (data (s) para (entidade e pessoas) usá-la com as limitações relacionadas abaixo.

Da mesma forma, estendo os limites a terceiros, ficando vinculado o controle à (instituição) que tem a guarda da mesma.

Abdicando direitos sob a parte não relacionada, o que faço também aos meus descendentes, subscrevo a presente que terá minha firma reconhecida em cartório.

Limites:

1) De partes (citar claramente as partes que não podem ser ouvidas indicando inclusive se elas dever ser apagadas da cópia original ou apenas das colocadas a público). 2) De prazos (citando se há limitação de tempo para sua liberação – um ou mais anos desde a data da gravação – ou se apenas dever ser colocado à público depois da morte da pessoa).

3) De pessoas ou grupos que não devem ter acesso à fita.

(Nome e assinatura do colaborador).

.

ANEXO E - LEGISLAÇÃO

Anexo E1 - Artigo sobre Reforma Agrária da Constituição Federal de 1988

“**Art. 184.** Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante dos recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II- a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I – os instrumentos creditícios e fiscais;

II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV – a assistência técnica e extensão rural;

V – o seguro agrícola;

VI – o cooperativismo;

VII – a eletrificação rural e irrigação;

VIII – a habitação para o trabalhador rural.

.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

.

ANEXO E2 - Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967

~~Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais,para a criação de novos Municípios.~~

Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. (Redação dada pela LCP nº 46, de 21.8.1984)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º - A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único - O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º - Não será permitida a criarão de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º - Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3º - As Assembléias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.

Art. 3º - As Assembléias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.

.

Parágrafo único - A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitados os seguintes preceitos:

I - residência do votante há mais de 1 (um) ano, na área a ser desmembrada;

II - cédula oficial, que conterá as palavras "Sim" ou "Não", indicando respectivamente a aprovação ou rejeição da criação do Município.

Art. 4º - Para a criação de Município que resulte de fusão de área territorial integral de dois ou mais Municípios com a extinção destes, é dispensada a verificação dos requisitos do art. 2º.

Parágrafo único - No caso deste artigo, o plebiscito consistirá na consulta às populações interessadas sobre sua concordância com a fusão e a sede do novo Município.

~~Art. 5º - Somente será admitida a elaboração de lei que crie Município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria absoluta dos eleitores.~~

Art. 5º - Somente será admitida a elaboração de lei que crie Município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria dos eleitores que comparecerem às urnas, em manifestação a que se tenham apresentado pelo menos 50% (cinqüenta por cento) dos eleitores inscritos. (Redação dada pela LCP nº 32, de 1977)

§ 1º - Os Municípios somente serão instalados com a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, cuja eleição será simultânea com a daqueles Municípios já existentes, ressalvado o disposto no art. 16, § 1º, da Constituição.

§ 2º - A exigência deste artigo se estende ao caso de fusão de Municípios.

~~Art. 6º - A criação de Município e suas alterações territoriais só poderão ser feitas quadrienalmente, no ano anterior ao da eleição municipal.~~

~~Art. 6º - A criação e, qualquer alteração territorial de Município somente poderão ser feitas no período compreendido entre dezoito e seis meses anteriores à data da eleição municipal. (Redação dada pela LCP nº 28, de 18.11.1975)~~

Art. 6º - A criação e qualquer alteração territorial do Município somente serão feitas no período fixado na lei que dispõe, em cada Estado, sobre organização municipal (Lei Orgânica dos Municípios). (Redação dada pela LCP 39, de 10.12.1980) (Vide Constituição de 1988)

Parágrafo único - A criação ou supressão de Distritos, Subdistritos e de suas sedes, bem como o desmembramento do seu território, no todo ou em parte, para anexação a outro Município, dependerão sempre de aprovação das Câmaras Municipais interessadas, através de resolução aprovada, no mínimo, pela maioria absoluta dos seus membros. (Incluído pela LCP 39, de 10.12.1980)

Art. 7º - Não se inclui nas exigências desta Lei a criação de Municípios nos territórios federais.

Art. 8º - A Lei que criar o novo Município definirá seus limites segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais.

Art. 9º - Visando a eliminar a repetição de topônimos de cidades e vilas, são estabelecidas as seguintes regras: (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

I - quando duas ou mais localidades tiverem a mesma denominação, promover-se-á a alteração do topônimo, ficando com a denominação original a de mais elevada categoria

.

administrativa ou judiciária, na seguinte ordem de precedência: capital, sede de comarca, sede de município e sede de distrito; (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

II - no caso de haver mais de uma localidade com o mesmo nome, este prevalecerá para a que o possuir há mais tempo; (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

III - na designação de novos topônimos, não serão utilizados designações de datas ou nomes de pessoas vivas. (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 10 - Serão admitidas exceções às regras do artigo anterior, quanto ao direito de prioridade à nomenclatura, se acorrerem motivos imperiosos, mediante acordo entre as Unidades Federativas interessadas. (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 11 - Ao propor a alteração da organização e da divisão judiciária, na forma prescrita no § 5º do art. 144 da Constituição Federal, o Tribunal de Justiça anexará informação previamente solicitada à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a fim de que a Assembléia Legislativa, se for o caso, promova a eliminação das repetições de topônimos existentes. (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 12 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a Assembléia Legislativa poderá solicitar informações à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com vistas a alterar a denominação de localidade do Estado ou provocar essa providência em outros Estados da Federação. (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 13 - Os projetos de criação ou de alteração da denominação de município ou distrito deverão ser instruídos com informação da Fundação IBGE sobre inexistência de topônimo correlato, na mesma ou em outra Unidade da Federação. (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 14 - Independentemente do disposto nos arts. 11 e 12 desta Lei, a Fundação IBGE encaminhará, no início do período de que trata o art. 6º da mesma, às Assembléias Legislativas, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, a relação dos municípios, em ordem alfabética, com indicação do Estado ou Território em que se situem, a data da fundação e a categoria administrativa ou judiciária, para fins do disposto no art. 9º. (Incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 15 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Renumerado do artigo 9, pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 16 - Revogam-se as disposições em contrário. (Renumerado do artigo 10, pela LCP 46, de 21.8.1984)

Brasília, 9 de novembro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

A. COSTA E SILVA

Luis Antônio da Gama e Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 10.11.1967 e retificado em 20.11.1967

.

ANEXO E3 - Lei federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993

"Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta Lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. *(Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 5º No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo

.

administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Art. 2º-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R$ 55.000,00 (cinqüenta e cinco mil reais) a R$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis.

Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Art. 3º (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, conceituam-se:

I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

b) (VETADO)

c) (VETADO)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

b) (VETADO)

.

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais; *(Inciso com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinqüenta módulos fiscais; e *(Inciso com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinqüenta módulos fiscais. *(Inciso com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:

I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos;

II - imóveis com área superior a três mil hectares:

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos;

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos;

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 5º Os prazos previstos no § 4º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade

.

estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do *caput* deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. *(Inciso com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente

.

comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. *(Inciso com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinqüenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:

I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;

II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

§ 6º (VETADO).

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;

II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III - as áreas sob efetiva exploração mineral;

IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. *(Artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: *("Caput" do artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

I - localização do imóvel; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

II - aptidão agrícola; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

III - dimensão do imóvel; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

IV - área ocupada e ancianidade das posses; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. *(Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

.

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. *(Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

Art. 14. (VETADO).

Art. 15. (VETADO).

Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: *("Caput" do artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

II - os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

III - nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

.

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação. *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1º O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1º, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 3º O valor da alienação do imóvel será definido por deliberação do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cujo ato fixará os critérios para a apuração do valor da parcela a ser cobrada do beneficiário do programa de reforma agrária. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 4º O valor do imóvel fixado na forma do § 3º será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até vinte anos, com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 5º Será concedida ao beneficiário do programa de reforma agrária a redução de cinqüenta por cento da correção monetária incidente sobre a prestação anual, quando efetuado o pagamento até a data do vencimento da respectiva prestação. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 6º Os valores relativos às obras de infra-estrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis, sendo que os créditos concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária serão excluídos do valor das prestações e amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

.

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem; *(Inciso acrescido pela Lei nº 10.279, de 12/9/2001)*

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; *(Primitivo inciso III renumerado pela Lei nº 10.279, de 12/9/2001)*

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; *(Primitivo inciso IV renumerado pela Lei nº 10.279, de 12/9/2001)*

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. *(Primitivo inciso V renumerado pela Lei nº 10.279, de 12/9/2001)*

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta Lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no *caput* deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

.

Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual.

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subseqüente.

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001)*

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 25 de fevereiro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

Lázaro Ferreira Barbosa ".

.